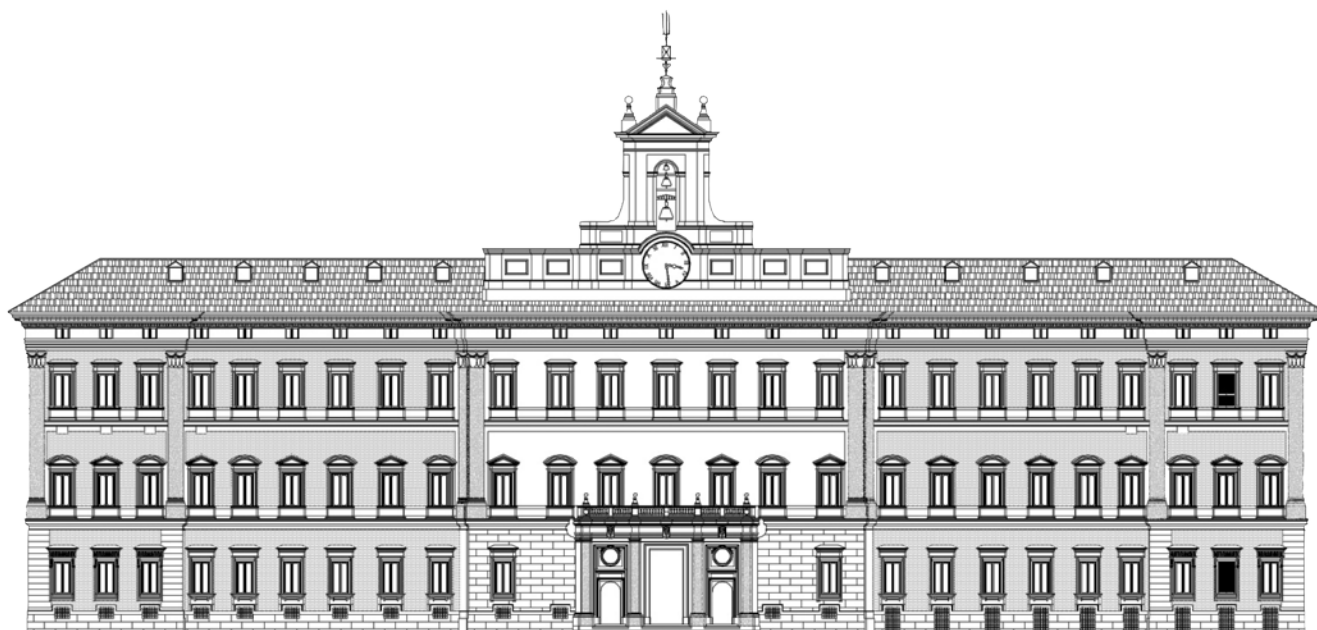




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Osservatorio sulla Legislazione



APPUNTI DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

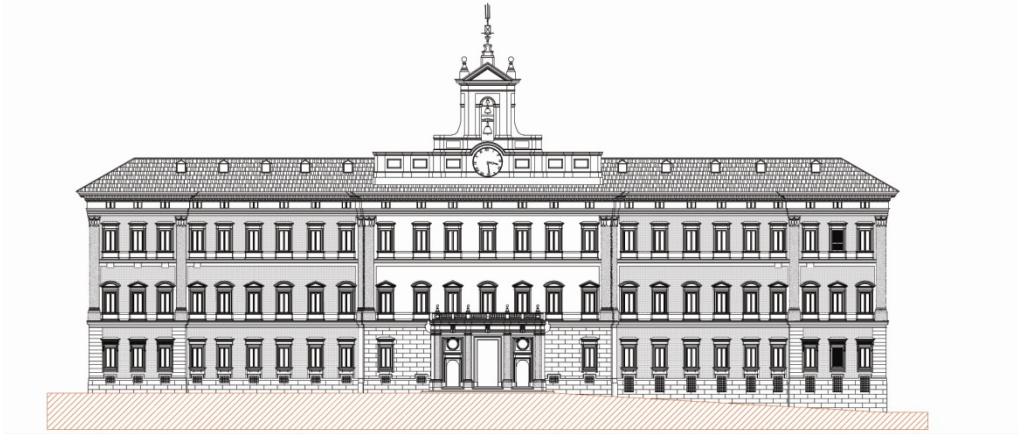
La sentenza n. 146 del 2024 della Corte Costituzionale in materia
di decretazione d'urgenza

n. 1

31 luglio 2024

Servizio Studi

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE



Appunti per il Comitato per la legislazione

La sentenza n. 146 del 2024 della Corte
Costituzionale in materia di decretazione
d'urgenza

n. 1

XIX LEGISLATURA



Camera dei deputati

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Osservatorio legislativo e parlamentare

☐066760-9265 – ☐legislazione@camera.it

I *dossier* dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File: CL0001.docx

INDICE

Premessa	1
La sentenza n. 146 del 2024 della Corte costituzionale	9
Precedenti sentenze della Corte sui presupposti di necessità e	
 urgenza	33
La Sentenza n. 29 del 1995	33
La Sentenza n. 171 del 2007	36
La Sentenza n. 128 del 2008	56
La Sentenza n. 220 del 2013	76

Premessa

La sentenza n. 146 del 2 luglio 2024 (depositata il 25 luglio 2024, redattore il giudice Giovanni Pitruzzella) della Corte costituzionale – riprodotta in allegato - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 51 del 2023 in quanto risultano insussistenti i presupposti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione per l'adozione dei decreti-legge.

La norma oggetto della pronuncia prevedeva che i sovrintendenti delle fondazioni lirico-sinfoniche che, alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 51, avessero compiuto il settantesimo anno di età, cessassero anticipatamente dalla carica a decorrere dal 1° giugno 2023, indipendentemente dalla data di scadenza degli eventuali contratti in corso. Questo in connessione con la norma di cui al precedente comma 2 che stabilisce, a regime, che il sovrintendente cessa in ogni caso dalla carica al compimento del settantesimo anno di età.

La sentenza presenta i seguenti elementi di interesse:

- mentre sono ormai numerose le sentenze che dichiarano l'illegittimità di norme inserite nei decreti-legge perché eterogenee rispetto al contenuto proprio del provvedimento (si ricordano ad esempio le sentenze n. 22 del 2012, n. 32 del 2014, n. 247 del 2019 e n. 245 del 2022)¹, è raro, anche se non privo

¹ Con la **sentenza n. 22 del 2012** la Corte costituzionale ha censurato l'inserimento di disposizioni eterogenee nel decreto-legge n. 225 del 2010, rilevando che "l'innesto nell'iter di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, co. 2, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per

di precedenti, che la Corte censuri **la mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza**; con riferimento a tale ultimo aspetto, infatti, la Corte ha dapprima superato un suo precedente orientamento volto a ritenere la valutazione dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza esclusivamente politica e ha quindi rivendicato il suo sindacato sui presupposti di straordinaria necessità ed urgenza dei decreti-legge a partire dalla sentenza n. 29 del 1995, giungendo però a una dichiarazione di illegittimità in un numero limitato di occasioni; si richiamano in particolare le sentenze n. 171 del 2007, n. 128 del 2008 e n. 220 del 2013;

La **sentenza n. 29 del 1995**, riprodotta in allegato, per la parte qui rilevante, aveva ad oggetto sei distinti ricorsi depositati da quattro regioni ed aventi ad oggetto il decreto-legge n. 453 del 1993 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) e la relativa legge di conversione (legge n. 19 del 1994). Una delle regioni ricorrenti lamentava l'illegittimità del decreto-legge nel suo complesso in quanto adottato in difetto dei presupposti sulla necessità ed urgenza costituzionalmente richiesti. La Corte (*Considerato in diritto n. 4*) ha ritenuto inammissibile la questione in quanto nei giudizi di legittimità costituzionale sollevati dalle regioni in via principale l'interesse a ricorrere delle regioni è limitato alla finalità di ripristinare l'integrità delle competenze costituzionalmente garantite alle medesime ricorrenti. Al tempo stesso, la Corte, distaccandosi da un suo orientamento precedente, ha rigettato l'argomento sostenuto dall'Avvocatura dello Stato per il quale la verifica dei presupposti di necessità e urgenza era da riservarsi esclusivamente alla valutazione politica del Parlamento. Infatti, segnala la sentenza, "questa posizione, condivisa in passato, ignora che, a

essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge". L'orientamento della Corte è stato rafforzato dalla successiva **sentenza n. 32 del 2014** che pure ha dichiarato l'incostituzionalità di disposizioni inserite nell'iter di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005 perché eterogenee; in quest'ultima occasione, con riferimento ai limiti di emendabilità dei decreti-legge la Corte ha affermato che dalla connotazione della legge di conversione come legge di competenza tipica derivano "i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore. Diversamente, l'iter semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare".

norma dell'appena citato art. 77, la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che poteva essere legittimo oggetto di conversione". La **sentenza n. 171 del 2007**, pure riprodotta in allegato, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 1, del decreto-legge n. 80 del 2004 per palese insussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza: la norma censurata interveniva in materia di ineleggibilità alla carica di sindaco mentre l'adozione del decreto-legge era giustificata, in base al preambolo, alla luce della "straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di enti locali, al fine di assicurarne la funzionalità, con particolare riferimento alle procedure di approvazione dei bilanci di previsione, alle difficoltà finanziarie dei comuni di ridotta dimensione demografica ed al risanamento di particolari situazioni di dissesto finanziario". Quindi, argomenta la sentenza "la norma censurata si connota per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita". Nel ribadire il sindacato della Corte sui presupposti di straordinaria necessità ed urgenza affermato dalla sentenza n. 29 del 1995, la sentenza segnala che il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità, deve risultare evidente perché "la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, vevoli per ogni ipotesi" (*Considerato in diritto n. 4*). La Corte ribadisce poi che l'approvazione parlamentare della legge di conversione non può sanare il difetto dei requisiti del "caso straordinario di necessità e d'urgenza": questo in continuità, ricorda la sentenza, con la sentenza n. 29 del 1995 e con la successiva sentenza n. 341 del 2003 mentre un diverso orientamento era stato espresso dalla Corte nelle sentenze n. 330 del 1996, n. 419 del 2000 e n. 29 del 2002 (*Considerato in diritto n. 4*). La **sentenza n. 128 del 2008**, anch'essa presente in allegato, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18 del decreto-legge n. 262 del 2006 per insussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza; tale norma disponeva l'esproprio del Teatro Petruzzelli di Bari mentre il preambolo del decreto-legge giustificava l'adozione del medesimo decreto-legge alla luce della "straordinaria necessità ed urgenza di interventi di carattere finanziario per il riequilibrio dei conti pubblici nonché di misure per il riordino della pubblica amministrazione"; in proposito la sentenza segnala quindi che "nessun collegamento è ravvisabile tra tali premesse e la previsione dell'esproprio del teatro Petruzzelli"; ciò premesso la sentenza argomenta anche che in ogni caso la norma – da collocarsi, con l'intervento sul regime della titolarità degli immobili adibiti a teatro, all'interno della riorganizzazione dell'attività della fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari – neanche presentava "di per sé il carattere della straordinaria necessità ed

urgenza, risolvendosi invece in una ordinaria modificazione degli assetti stabiliti per la gestione delle attività culturali in ambito locale” (*Considerato in diritto n. 8.2*). La sentenza **n. 220 del 2013**, pure presente, per la parte che qui interessa, in allegato, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale delle disposizioni dell’articolo 23 del decreto-legge n. 201 del 2011 e degli articoli 17 e 18 del decreto-legge n. 95 del 2012 in materia di riforma delle province. In questo caso, la Corte ha rilevato che le disposizioni erano destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, il che confliggeva con la natura del decreto-legge. In proposito la sentenza richiama anche la prescrizione dell’articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 che prevede che i decreti-legge debbano contenere misure di immediata applicazione, ricordando quanto già affermato dalla sentenza n. 22 del 2012 e cioè che tale norma, pur non avendo rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge.

- ulteriore aspetto di interesse della sentenza è come in essa il tema della mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza **risulti in realtà intrecciato con quello dell’eterogeneità della disposizione**; in proposito la sentenza riafferma e rafforza infatti il principio, già enunciato nella sentenza n. 22 del 2012, che la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita costituisce un **“indice sintomatico”** della manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza; nel caso concreto, la Corte ha segnalato che, seppure il preambolo del decreto-legge facesse 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 si poteva ravvisare un collegamento tra tale finalità e la cessazione degli incarichi in corso disposta dalla norma censurata.

Infatti l’efficienza delle fondazioni lirico-sinfoniche, argomenta la sentenza (*Considerato in diritto 10*), deve essere considerata con riferimento all’obiettivo

di tali enti che è quello, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 367 del 1996, "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". Conseguentemente, "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 giustificazione sufficiente del ricorso alla decretazione d'urgenza con riguardo al peculiare ambito regolato dalla disposizione censurata".

La sentenza n. 146 ricostruisce anche i criteri già utilizzati dalla Corte per valutare **l'omogeneità di un decreto-legge**: "l'omogeneità, dunque, non presuppone che il decreto-legge riguardi esclusivamente una determinata e circoscritta materia, ma che le sue disposizioni si ricolleghino ad una finalità comune e presentino un'intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico [...] Quanto ai provvedimenti governativi a contenuto plurimo, le disposizioni, pur eterogenee dal punto di vista materiale, devono essere accomunate dall'obiettivo e tendere tutte a una finalità unitaria, pur se connotata da notevole latitudine (sentenza n. 244 del 2016)" (*Considerato in diritto n. 7*).

Tali requisiti sono integrati, nella giurisprudenza della Corte, da quanto affermato dalle **sentenze n. 247 del 2019 e n. 245 del 2022** in ordine all'esigenza di evitare finalità eccessivamente ampie e difficili da delimitare. Infatti, nella sentenza n. 247 del 2019, con riferimento alla "materia finanziaria" come possibile *ratio* unitaria, la Corte ha rilevato che tale materia "si riempie dei contenuti definatori più vari" e "quindi il riferimento ad essa come identità di *ratio* risulta in concreto non pertinente". Nella sentenza n. 245 del 2022 è stato invece censurato "il generico riferimento alla «materia tributaria» contenuto nell'epigrafe e nel preambolo del decreto-legge al profilo fiscale della disciplina introdotta, in quanto "questo è meramente e strettamente ancillare alla disciplina sostanziale cui si riferisce".

- a partire dalla sentenza n. 22 del 2012 già sopra richiamata, la Corte costituzionale ha censurato l'eterogeneità di disposizioni inserite nei decreti-legge nel corso dell'*iter* di conversione. Nel caso della sentenza n. 146 invece l'eterogeneità – e conseguentemente, come si è visto, la mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza – è stata rilevata con riferimento a **una norma presente nel testo iniziale del decreto-legge**. In proposito, il *Considerato in diritto n. 7* si sofferma sull'impatto che decreti-legge nei quali siano inserite "norme intrusive" hanno **sull'ordinato lavoro parlamentare**. Infatti la sentenza rileva che "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. 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”;

Anche in questo caso la Corte sviluppa e rafforza quanto già affermato in precedenza nella sua giurisprudenza. In particolare, nella **sentenza n. 247 del 2019**, richiamando anche la precedente sentenza n. 124 del 2015, era stato argomentato che “Il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere di emendamento parlamentare. E, anche sotto questo profilo, gli equilibri che la Carta fondamentale instaura tra Governo e Parlamento impongono di ribadire che la possibilità, per il Governo, di ricorrere al decreto-legge deve essere realmente limitata ai soli casi straordinari di necessità e urgenza di cui all’art. 77 Cost.”

La sentenza n. 146 in commento osserva anche che “la flessibilità delle disposizioni costituzionali sulla forma di governo, modellate sullo schema delle “norme a fattispecie aperta”, non esclude l’operatività di principi normativi e di regole giuridiche indispensabili da parte della maggioranza, a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche. In una democrazia parlamentare moderna, che riconosce il fondamentale ruolo dei partiti politici (art. 49 Cost.) si realizza un *continuum* tra il Governo e il Parlamento, grazie all’operare della maggioranza parlamentare che sostiene il Governo. Pertanto, quest’ultimo assume il ruolo di propulsore dell’indirizzo politico. Tale funzione, tuttavia, non 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. La nostra democrazia parlamentare, pertanto, attribuisce al Governo significativi poteri normativi, che devono, però, essere esercitati nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari”.

- Da segnalare, infine, come la sentenza ponga in connessione la presenza all’interno dei decreti-legge di “norme intrusive” perché eterogenee con il tema della **chiarezza della legge**, richiamando la recente sentenza n. 110 del 2023 con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di una norma regionale perché radicalmente “oscura” e inintelligibile e quindi irragionevole e lesiva dell’articolo 3 della Costituzione. In proposito, merita segnalare i seguenti passaggi del *Considerato in diritto n. 8*: “Le

norme intruse nel testo di un decreto-legge [...] danno luogo ad una legislazione frammentata, spesso incoerente, di 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, come questa Corte ha ribadito anche di recente (sentenza n. 110 del 2023)".

Nella richiamata **sentenza n. 110 del 2023** la Corte ha sostenuto che una norma radicalmente inintelligibile si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione. In proposito, la sentenza ricorda anche i suoi precedenti interventi, in particolare nell'ambito del diritto penale, a partire dalla sentenza n. 96 del 1981 in cui affermò il principio che il legislatore penale "ha l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intellegibilità dei termini impiegati", dichiarando di conseguenza costituzionalmente illegittimo il reato di plagio (art. 603 del codice penale). Per la Corte la medesima esigenza "di rispetto di standard minimi di intellegibilità del significato delle proposizioni normative e, conseguentemente, di ragionevole prevedibilità della loro applicazione" sussiste anche rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi.

LA SENTENZA N. 146 DEL 2024 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Francesco AMOROSO, Giovanni VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51 (Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 87, promosso dal Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento tra Fondazione Teatro di San Carlo in Napoli e S.M. L., con ordinanza del 25 ottobre 2023, iscritta al n. 27 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione di S.M. L. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 2 luglio 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocato Giulio Enea Vigevani per S.M. L. e l'avvocata dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 2 luglio 2024.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza del 25 ottobre 2023 (r.o. n. 27 del 2024), il Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 77, 97 e 98 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51 (Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 87.

La disposizione è censurata nella parte in cui prevede, a decorrere dal 1° giugno 2023, la cessazione dalla carica di sovrintendente delle fondazioni lirico-sinfoniche per coloro che, alla data di entrata in vigore del decreto-legge, abbiano compiuto il settantesimo anno di età.

1.1. – Il rimettente espone di dover decidere sul reclamo proposto dalla Fondazione Teatro San Carlo contro il provvedimento che ha accolto la domanda cautelare di immediata reintegrazione del sovrintendente.

Dopo aver escluso la praticabilità di una interpretazione restrittiva della nuova disciplina dettata dal d.l.

n. 51 del 2023, come convertito, il Tribunale osserva che è proprio la disposizione censurata a costituire il fondamento normativo della decadenza dall'incarico.

1.2. – In punto di non manifesta infondatezza, il giudice a quo prospetta, in primo luogo, il contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.). La disposizione, diretta a regolare un unico caso, quello del sovrintendente del Teatro San Carlo, introdurrebbe arbitrarie disparità di trattamento, lederebbe l'affidamento e non sarebbe giustificata dall'esigenza di favorire il ricambio generazionale.

Sarebbero violati anche i principi di buon andamento e di continuità dell'azione amministrativa, in quanto la decadenza automatica, legata a fattori estranei alle prestazioni svolte, esporrebbe la fondazione al pericolo di discontinuità gestionale e priverebbe l'interessato del diritto di far valere le proprie ragioni, con le garanzie del giusto procedimento.

Il rimettente denuncia, infine, la violazione dell'art. 77 Cost. e osserva che la disposizione è stata introdotta con lo strumento della decretazione d'urgenza, pur nell'evidente mancanza dei presupposti prescritti dalla Costituzione.

Le finalità enunciate nel preambolo, concernenti la necessità di salvaguardare l'efficienza delle fondazioni lirico-sinfoniche, non avrebbero alcuna attinenza con la disposizione censurata: l'efficienza, difatti, avrebbe imposto un avvicendamento graduale e non una decadenza immediata.

A fronte di una previsione derogatoria, applicabile a un'unica persona, non si potrebbe configurare un caso straordinario di necessità e di urgenza, idoneo a giustificare il ricorso allo strumento del decreto-legge. A tale scopo, non sarebbe sufficiente la mera enunciazione dei presupposti di cui all'art. 77 Cost. e neppure si potrebbe invocare la complessiva ragionevolezza della disciplina adottata.

2. – Si è costituito in giudizio S.M. L. e ha chiesto di accogliere le questioni sollevate dal Tribunale di Napoli.

Non vi sarebbe alcuna omogeneità di scopo tra la disposizione censurata e le altre inserite in un decreto-legge chiamato a disciplinare materie disparate. Anche a volere ritenere che il provvedimento miri a modificare i requisiti per la nomina dei sovrintendenti, non si ravviserebbe la straordinaria necessità ed urgenza di disporre la decadenza automatica di quelli già in carica e, in particolare, la cessazione di un solo sovrintendente.

La disposizione, qualificabile come legge-provvedimento, non sarebbe idonea a superare lo scrutinio stretto di ragionevolezza e di proporzionalità e lederebbe l'affidamento nella stabilità dei rapporti giuridici.

Sarebbe pregiudicata anche la continuità dell'azione amministrativa, strettamente correlata al principio di buon andamento. La disciplina in esame non sarebbe giustificata neppure dall'esigenza di garantire il riordino delle fondazioni lirico-sinfoniche.

3. – È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello

Stato, e ha chiesto di dichiarare le questioni inammissibili o comunque non fondate.

3.1. – La disposizione censurata si limiterebbe a chiarire quali effetti si producano in virtù del superamento del limite di età, esplicitando un dato già insito nel sistema. Ne deriverebbe, sotto questo profilo, l'inammissibilità delle questioni, in quanto carenti di rilevanza.

3.2. – Le questioni, nel merito, non sarebbero fondate.

Il legislatore avrebbe dettato un limite generale di settant'anni per il conferimento degli incarichi di sovrintendente, limite tutt'altro che irragionevole e incongruo. Tale disciplina, volta ad eliminare le discrasie dell'assetto previgente e a promuovere il ricambio generazionale, perseguirebbe finalità di razionalizzazione e di armonizzazione.

L'esigenza di rimuovere le disparità di trattamento non solo condurrebbe ad escludere la violazione dell'art. 3 Cost., ma non consentirebbe di configurare l'evidente carenza dei requisiti di necessità e d'urgenza di cui all'art. 77 Cost.

4. – In prossimità dell'udienza pubblica, S.M. L. ha depositato una memoria illustrativa, per ribadire le conclusioni già rassegnate e replicare alle osservazioni della difesa statale.

La disciplina censurata determinerebbe discriminazioni costituzionalmente illegittime a causa dell'età e, nel perseguire l'obiettivo del ricambio generazionale, non bilancerebbe in modo ragionevole e proporzionato gli interessi contrapposti.

Quanto alla violazione dell'art. 77 Cost., non sarebbero stati adottati argomenti idonei a smentirla, anche alla luce dell'eterogeneità contenutistica e teleologica delle disposizioni confluite nel decreto-legge.

5. – All'udienza le parti hanno ribadito le conclusioni rassegnate nei rispettivi scritti difensivi.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 27 del 2024), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del d.l. n. 51 del 2023, come convertito, che così dispone: «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».

Il giudice a quo espone di dover applicare tale previsione per decidere sul reclamo della Fondazione Teatro San Carlo di Napoli, a seguito del provvedimento cautelare con cui S.M. L. è stato provvisoriamente reintegrato nelle funzioni di sovrintendente del Teatro.

1.1. – La disposizione censurata sarebbe lesiva, anzitutto, dell'art. 3 Cost.

Il Tribunale rimettente denuncia il contrasto con i «canoni di ragionevolezza e di coerenza» e con la tutela del legittimo affidamento.

La disciplina dettata dal legislatore, applicabile allo «specifico ed esclusivo incarico ricoperto» dal sovrintendente del Teatro San Carlo di Napoli e contraddistinta da una spiccata valenza «particolare e derogatoria», sarebbe foriera di «una disparità di trattamento che non appare giustificata da un'oggettiva esigenza di differenziazione».

La previsione in esame, inoltre, sarebbe tanto irragionevole quanto sproporzionata, in quanto non sarebbe «né necessaria né idonea al raggiungimento degli scopi» di assicurare il ricambio generazionale e appresterebbe mezzi incongrui (la risoluzione anticipata di un unico rapporto di lavoro) rispetto all'obiettivo di promuovere l'ingresso «nel mercato del lavoro di un numero indeterminato di candidati per altrettanti posti vacanti».

Né l'esigenza di contenere la spesa pubblica potrebbe configurarsi come una giustificazione plausibile: il legislatore non avrebbe valutato in alcun modo le conseguenze e gli «effetti onerosi derivanti dall'applicazione della norma a carico del bilancio della Fondazione».

1.2. – Il giudice a quo prospetta, in secondo luogo, la violazione degli artt. 97 e 98 Cost.

Nel sancire la cessazione automatica dell'incarico, con effetto retroattivo e senza alcuna valutazione «dei risultati delle prestazioni rese e delle competenze esercitate in concreto nella gestione delle funzioni», la disposizione censurata inciderebbe «negativamente sul buon andamento e sulla continuità dell'azione amministrativa» e priverebbe l'interessato «delle garanzie del giusto procedimento, nell'ambito del quale accertare i risultati conseguiti nello svolgimento dell'incarico».

A supporto della censura, il rimettente evoca la giurisprudenza di questa Corte in tema di “spoils system” e argomenta che nessun «vincolo personale e di particolare fiducia» intercorre «tra Fondazione e sovrintendente».

Né la disciplina introdotta dal d.l. n. 51 del 2023, come convertito, si collocherebbe nel contesto di una «riforma di ampia portata», che imponga di modificare con effetti immediati l’assetto organizzativo dell’ente e le modalità d’investitura dei suoi organi.

1.3. – Infine, il Tribunale prospetta la violazione dell’art. 77 Cost. e rimarca l’evidente mancanza di «una situazione di fatto comportante la necessità e l’urgenza di provvedere tramite uno strumento eccezionale, quale è il decreto legge».

Tale conclusione sarebbe avvalorata da numerosi indici estrinseci ed intrinseci.

Se l’epigrafe del decreto-legge si limita a menzionare le disposizioni in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale, il preambolo allude alla «straordinaria necessità e urgenza di stabilire misure volte a garantire l’efficienza dell’organizzazione degli enti previdenziali pubblici, nonché delle fondazioni lirico-sinfoniche».

Nessuna correlazione si potrebbe scorgere tra la disposizione di dettaglio, racchiusa nell’art. 2, comma 3, del d.l. n. 51 del 2023, come convertito, e le finalità perseguite dal decreto-legge. Sarebbe arduo «configurare la necessità e l’urgenza», a fronte di una disposizione dalla «portata estremamente contenuta»,

oltretutto «applicabile ad un unico soggetto» e disancorata da una complessiva «riorganizzazione delle Fondazioni Liriche».

Non sarebbe sufficiente una «apodittica enunciazione» della sussistenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost., che non potrebbero neppure essere avvalorati dalla ragionevolezza dell'intervento normativo. Peraltro, nel caso di specie, la complessità della materia avrebbe richiesto una modulazione graduale della nuova disciplina.

Neppure si potrebbe riconoscere alcuna efficacia sanante alla legge di conversione.

2. – Devono essere disattese, in via preliminare, le eccezioni di inammissibilità che ha sollevato la difesa statale, in considerazione del difetto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

Il rimettente non ha trascurato la ricostruzione del pertinente quadro normativo e ha esposto in maniera puntuale le ragioni che corroborano l'applicabilità della disposizione censurata, in quanto chiamata a regolare la fattispecie controversa. L'art. 2, comma 3, del d.l. n. 51 del 2023, come convertito, rappresenta il fondamento giuridico del provvedimento di cessazione dall'incarico del sovrintendente della Fondazione Teatro San Carlo di Napoli, di cui si discute nel giudizio a quo. In tale prospettiva, si coglie la rilevanza del dubbio di illegittimità costituzionale. È proprio la disposizione sopravvenuta a caducare il rapporto di lavoro in corso.

La motivazione offerta dal Tribunale supera dunque il vaglio di non implausibilità che, quanto al presupposto della rilevanza, è demandato a questa Corte.

3. – Prioritario, in ordine logico, è l'esame della questione sollevata in riferimento all'art. 77 Cost., in quanto investe il corretto esercizio della funzione normativa primaria.

La questione è fondata.

4. – Il Governo, ai sensi dell'art. 77 Cost., adotta il decreto-legge «sotto la sua responsabilità», in forza di un'autonoma scelta politica. Non si possono predeterminare, pertanto, i casi straordinari di necessità e di urgenza che legittimano il ricorso a tale strumento. La stessa locuzione adoperata dall'art. 77 Cost. presenta «un largo margine di elasticità», idoneo a ricomprendere una pluralità di situazioni (sentenza n. 171 del 2007, punto 4 del Considerato in diritto), che non possono essere imbrigliate entro schemi rigidi (sentenza n. 93 del 2011, punto 4.1. del Considerato in diritto).

L'ampia autonomia politica del Governo nel ricorrere al decreto-legge non equivale, tuttavia, all'assenza di limiti costituzionali.

Il decreto-legge presenta, «nel quadro delle fonti, [...] natura particolare [...] come provvedimento provvisorio adottato in presenza di presupposti straordinari», provvedimento provvisorio «che è destinato a operare per un arco di tempo limitato, venendo a perdere la propria efficacia fin dall'inizio in caso di mancata conversione in legge entro il termine fissato nell'art. 77 della Costituzione» (sentenza n. 161 del 1995, punto 3 del Considerato in diritto).

L'adozione del decreto-legge è prevista «come ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise» (sentenza n. 360 del 1996, punto 4 del Considerato in diritto).

L'organizzazione della funzione normativa 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.

L'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.

Nondimeno, la flessibilità delle disposizioni costituzionali sulla forma di governo, modellate sullo schema delle “norme a fattispecie aperta”, non esclude l'operatività di principi normativi e di regole giuridiche indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche.

In una democrazia parlamentare moderna, che riconosce il fondamentale ruolo dei partiti politici (art. 49 Cost.), si realizza un continuum tra il Governo e il Parlamento, grazie all'operare della maggioranza parlamentare che sostiene il Governo. Pertanto, quest'ultimo assume il ruolo di propulsore dell'indirizzo politico.

Tale funzione, tuttavia, non 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.

La nostra democrazia parlamentare, pertanto, attribuisce al Governo significativi poteri normativi, che devono, però, essere esercitati nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari.

5. – Secondo la disciplina costituzionale, la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70 Cost.). In coerenza con questo ruolo del Parlamento, le competenze normative attribuite al Governo devono svolgersi nel rispetto delle condizioni stabilite dalla Costituzione a garanzia delle funzioni legislative delle due Camere.

Con riguardo ai decreti delegati il Parlamento stabilisce con la legge di delegazione i principi e i criteri direttivi cui il Governo deve attenersi (art. 76 Cost.), i regolamenti devono conformarsi al principio di legalità (art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri») e, nel caso dei decreti-legge, il Parlamento può negare la conversione in legge, determinandone la perdita di efficacia con effetto ex tunc (art. 77 Cost.), ovvero può modificarne la disciplina attraverso l'approvazione, in sede di conversione, di emendamenti.

Come ha chiarito la giurisprudenza di questa Corte, gli emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge devono riguardare lo stesso oggetto di quest'ultimo, a pena di illegittimità costituzionale (da ultimo, sentenze n. 215 e n. 113 del 2023). In questo modo si realizza un concorso di fonti, la prima governativa e la seconda parlamentare, nella disciplina del medesimo oggetto.

Prima ancora della legge di conversione, però, i limiti devono riguardare il decreto- legge e sono fissati allo scopo di non vanificare la funzione legislativa del Parlamento.

L'urgenza di legiferare è un'esigenza riconosciuta dal sistema costituzionale. Da una parte, l'art. 72 Cost. attribuisce ai regolamenti parlamentari la competenza a stabilire procedimenti abbreviati per i disegni di legge di cui è dichiarata l'urgenza (previsione, questa, che potrebbe essere valorizzata anche al fine di limitare l'uso e l'abuso dei decreti-legge). Dall'altra, 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.

6. – Come questa Corte ha affermato, «la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione [...]. Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della

decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa» (sentenza n. 29 del 1995, punto 2 del Considerato in diritto).

7. – Nel sindacato devoluto a questa Corte, un ruolo cruciale compete al requisito dell'omogeneità, che si atteggia come «uno degli indici idonei a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo» (sentenza n. 151 del 2023, punto 4.2. del Considerato in diritto).

La «evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita» assurge, pertanto, a indice sintomatico della manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza (sentenza n. 22 del 2012, punto 3.3. del Considerato in diritto).

L'osservanza delle prescrizioni dell'art. 77 Cost. impone «una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. L'urgente necessità del provvedere può riguardare, cioè, una pluralità di norme accomunate o dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione» (sentenza n. 8 del 2022, punto 6.1. del Considerato in diritto).

L'omogeneità, dunque, non presuppone che il decreto-legge riguardi esclusivamente una determinata e circoscritta materia, ma che le sue disposizioni si ricolleghino ad una finalità comune e presentino un'intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale

e finalistico (sentenza n. 137 del 2018, punto 5.1. del Considerato in diritto).

Quanto ai provvedimenti governativi a contenuto plurimo, le disposizioni, pur eterogenee dal punto di vista materiale, devono essere accomunate dall'obiettivo e tendere tutte a una finalità unitaria, pur se connotata da notevole latitudine (sentenza n. 244 del 2016).

Per contro, un decreto-legge che si apre a “norme intrusive”, 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.

Senza il rispetto di tali condizioni, il decreto-legge si tramuta in un improprio “disegno di legge ad urgenza garantita”, in cui si possono trasfondere le norme più disparate, confidando nel fatto che la legge di conversione ne consolidi l'efficacia.

8. – I limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza e alla legge di conversione non sono funzionali solamente al rispetto

degli equilibri fondamentali della forma di governo, ma valgono anche a scoraggiare un modo di legiferare caotico e disorganico che pregiudica la certezza del diritto.

Il fenomeno delle “norme intrusive”, ispirate a tutt’altra finalità rispetto a quella dell’originario testo legislativo, è censurato anche da altre Corti costituzionali, che operano in sistemi costituzionali che non conoscono l’istituto del decreto-legge (Conseil constitutionnel, Décision n. 2023-863 DC du 25 janvier 2024), con argomenti che rivelano l’esigenza, immanente al sistema delle fonti, dell’omogeneità del loro contenuto precettivo.

Le “norme intrusive” nel testo di un decreto-legge, contraddistinte da contenuti che non possono più essere ricondotti ad una finalità unitaria, sia pure largamente intesa, danno luogo ad una legislazione frammentata, spesso incoerente, di problematica interpretazione, che aggrava il fenomeno dell’incertezza del diritto e reca così pregiudizio sia all’effettivo godimento dei diritti che all’ordinato sviluppo dell’economia.

Imprescindibile, in questa prospettiva, è un sufficiente grado di prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei comportamenti, prevedibilità che l’affastellarsi disordinato di leggi mina in modo irrimediabile.

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, come questa Corte ha ribadito anche di recente (sentenza n. 110 del 2023).

9. – Alla luce del quadro costituzionale che si è ricostruito, dev'essere vagliata la questione sollevata dal Tribunale di Napoli.

L'analisi non può non muovere dal difetto del requisito dell'omogeneità, che le argomentazioni del rimettente pongono in risalto, con rilievi ripresi e sviluppati anche dalla difesa della parte privata.

Il requisito in esame dev'essere scrutinato alla stregua di indici interni ed esterni, che concorrono a fornire al sindacato di costituzionalità precisi punti di riferimento, evitando che lo scrutinio di questa Corte sconfini e si sovrapponga alle valutazioni che spettano al Governo, nell'adottare il decreto-legge, e al Parlamento, nel convertirlo.

D'altro canto, la valutazione sinergica e complessiva di tali indici salvaguarda l'effettività del sindacato che la Costituzione affida a questa Corte, quale depositaria del compito di «preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto» (sentenza n. 171 del 2007, punto 4 del Considerato in diritto).

Gli indici descritti devono poi essere ponderati e acquistano significato e pregnanza nella dialettica del processo costituzionale, tanto nei giudizi instaurati in via incidentale quanto in quelli promossi in via principale.

10. – Un primo elemento, indicativo dell'evidente insussistenza dei requisiti enunciati dall'art. 77 Cost., si impone alla valutazione di questa Corte.

L'art. 2, comma 3, del 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 presenta alcuna correlazione con le finalità enunciate nel preambolo.

Tali finalità 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 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.

L'efficienza, peraltro, deve essere intesa anche alla stregua delle enunciazioni di principio di questa Corte (sentenza n. 153 del 2011), richiamate dalla stessa difesa statale nella discussione in udienza a supporto della natura pubblicistica delle fondazioni.

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), segnatamente dei giovani, anche con lo scopo dichiarato dalla legge di trasmettere i valori civili fondamentali tradizionalmente coltivati dalle più nobili istituzioni teatrali e culturali della Nazione» (punto 5.3. del *Considerato in diritto*).

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 giustificazione 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 adottato 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.

Quanto alla specifica disciplina intertemporale sottoposta allo scrutinio di questa Corte, neppure il titolo del decreto-legge, nell'indiscriminato richiamo alle «Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale», getta luce sui rigorosi presupposti che l'art. 77 Cost. prescrive.

11. – La disomogeneità della disposizione censurata è confermata anche dall'analisi del più ampio contesto in cui l'intervento del legislatore si inquadra.

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.

12. – Neppure dalla discussione parlamentare si possono desumere elementi probanti del caso di straordinaria necessità e urgenza che è 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, 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.

I lavori preparatori, con argomenti mutuati anche nell'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, richiamano diffusamente l'esigenza di armonizzare la disciplina preesistente

e di favorire il ricambio generazionale, senza però attardarsi sulla particolare disposizione sottoposta allo scrutinio di questa Corte.

Nondimeno, le considerazioni svolte a tale riguardo, nel polarizzare l'attenzione sulla normativa a regime, non indicano elementi risolutivi in ordine alla straordinaria necessità e urgenza di regolare i rapporti in corso, secondo la tempistica tracciata nel decreto-legge, per dare concreta attuazione all'obiettivo di efficienza dichiarato nella premessa del decreto.

Questa Corte ha puntualizzato che l'esigenza di porre rimedio a incongruenze e disarmonie del tessuto normativo «giustifica la modifica, ma non rende ragione dell'esistenza della necessità ed urgenza di intervenire sulla norma» (sentenza n. 171 del 2007, punto 6 del Considerato in diritto) e tali considerazioni si impongono con maggior vigore nell'esame di una disciplina di minuto dettaglio, dal contenuto eterogeneo rispetto ai pur molteplici e variegati oggetti del decreto-legge in cui è confluita.

13. – Neppure nel giudizio dinanzi a questa Corte, nel contraddittorio fra le parti, sono stati adottati elementi decisivi per contestare la palese insussistenza dei requisiti imposti dall'art. 77 Cost.

La valenza meramente interpretativa che la difesa dello Stato conferisce alla disposizione censurata non giustifica la straordinaria necessità e urgenza di legiferare con lo strumento del decreto-legge per enucleare una conseguenza che si ritiene sia già insita nel sistema normativo, peraltro modulandola secondo una peculiare scansione temporale.

Inoltre, alla luce degli indici, molteplici e convergenti, che si sono già passati in rassegna, non giova invocare il carattere solo parzialmente innovativo della disciplina, svincolata da quel disegno di riordino sistematico e ad ampio raggio che questa Corte considera tendenzialmente incompatibile con il ricorso al decreto-legge (sentenze n. 33 del 2019, n. 99 del 2018, n. 236 del 2017, n. 287 del 2016 e n. 220 del 2013). Il fatto che non si configuri un intervento riformatore di ampia portata, destinato a incidere sui tratti qualificanti di una disciplina, non denota di per sé la conformità della disciplina innovativa ai requisiti tipizzati dall'art. 77 Cost.

14. – Con riferimento all'immediata cessazione dei singoli incarichi di sovrintendente, non si rinviene, dunque, quella esigenza «di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità» (sentenza n. 220 del 2013), che rappresenta la necessaria legittimazione del decreto-legge nel sistema costituzionale delle fonti.

Tutti gli elementi passati in rassegna, esaminati nel loro complessivo interagire, convergono, in ultima analisi, nel connotare come evidente l'insussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza con riferimento alla disposizione oggi censurata.

15. – Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del d.l. n. 51 del 2023, come convertito.

16. – Restano assorbite le restanti censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51 (Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 87.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

PRECEDENTI SENTENZE DELLA CORTE SUI PRESUPPOSTI DI NECESSITÀ E URGENZA

La Sentenza n. 29 del 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;
Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof.
Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro
FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato
GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof.
Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare
RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

(omissis)

Considerato in diritto

(omissis)

2. Con il primo dei ricorsi illustrati nella parte in fatto, la Regione a statuto speciale Valle d'Aosta contesta la legittimità costituzionale del decreto-legge n. 453 del 1993, in toto, sotto il profilo della violazione dell'art. 77 della Costituzione, assumendo che l'atto impugnato è stato adottato in difetto dei presupposti della necessità e dell'urgenza costituzionalmente richiesti. La stessa Regione contesta, altresì, che il medesimo art. 77 della Costituzione sia stato violato dalla legge n. 19 del 1994, avendo quest'ultima convertito in legge un decreto-legge privo dei ricordati requisiti costituzionali. Le questioni non sono ammissibili. Occorre premettere che l'inammissibilità delle dedotte questioni non può essere basata sugli argomenti formulati dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale esula comunque dai poteri di questa Corte accertare la presenza in concreto dei

presupposti di necessità e urgenza previsti dall'art. 77 della Costituzione per l'adozione dei decreti-legge, essendone riservata la verifica alla valutazione politica del Parlamento. Questa posizione, condivisa in passato, ignora che, a norma dell'appena citato art. 77, la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione. Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa. Tuttavia, una volta risolto nel modo appena detto il problema logicamente prioritario della sindacabilità da parte di questa Corte della sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, l'inammissibilità delle questioni proposte discende dalla regola processuale, costantemente osservata nella giurisprudenza costituzionale (v., ad esempio, sentenze n. 314 del 1990, n. 544 del 1989, nn. 1044 e 302 del 1988), per la quale nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale l'interesse a ricorrere delle regioni è qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità delle competenze costituzionalmente garantite alle medesime ricorrenti. In altre parole, è giurisprudenza consolidata che le regioni, allorché agiscono nei giudizi in questione, non possono legittimamente far valere presunte violazioni concernenti norme costituzionali regolanti l'esercizio di un potere governativo, come le norme che abilitano il Governo ad adottare decreti-legge soltanto in presenza di situazioni di necessità e urgenza, le quali non

comportano, di per sé, alcuna lesione diretta delle sfere di competenza costituzionalmente attribuite alle medesime regioni.

(omissis)

La Sentenza n. 171 del 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera a) del decreto-legge 29 marzo 2004 n. 80 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, promosso dalla Corte di cassazione, sul ricorso proposto da G. B. ed altri contro R. A. P. ed altri, con ordinanza del 6 aprile 2005, iscritta al n. 321 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visti gli atti di costituzione di R. A. P. ed altri, di A. B., di G. R., di A. N. ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2007 il Giudice relatore Francesco Amirante;

uditi gli avvocati Graziella Colaiacomo per A. B., Carmelo Matafù per A. N. ed altri e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte di cassazione, prima sezione civile, con ordinanza del 6 aprile 2005, ha sollevato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140.

Premette il giudice a quo che, con sentenza del 13 dicembre 2002, il ricorrente era stato condannato dalla Corte di appello di Messina alla pena di mesi sei di reclusione ed alla temporanea interdizione dai pubblici uffici, con i benefici di legge, per i delitti di cui agli artt. 81, 314, secondo comma, e 323 del codice penale, e che la Corte di cassazione, con sentenza del 5 giugno 2003, aveva rigettato il ricorso proposto dall'imputato avverso detta sentenza di condanna. Nel frattempo, il ricorrente si era candidato alle elezioni del 25–26 maggio 2003 ed il 29 maggio era stato proclamato sindaco del Comune di Messina. Erano state, quindi, proposte diverse azioni popolari per ottenere la declaratoria di decadenza dell'eletto dalla carica di sindaco, a seguito della sopravvenuta suddetta sentenza penale irrevocabile di condanna. I relativi ricorsi riuniti erano stati respinti dal Tribunale di Messina, con sentenza del 21 luglio 2003, sull'assunto che le norme di cui agli artt. 58, 59, 68 e 70 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), non consentissero di affermare che la condanna definitiva per il delitto di peculato d'uso – con irrevocabilità acquisita dopo la nomina a sindaco del candidato – costituisse causa di decadenza dell'eletto e che, per converso, detta decadenza non potesse conseguire alla interdizione dai pubblici uffici, con sospensione della pena.

Tale decisione era stata, tuttavia, riformata dalla Corte di appello di Messina che aveva dichiarato la decadenza dalla carica di sindaco, con sentenza del 3 dicembre 2003.

Avverso detta sentenza era stato proposto ricorso per cassazione ma, prima dell'udienza di discussione, era stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 30 marzo 2004, il d.l. n. 80 del 2004, il cui art. 7, comma 1, lettere a) e b), aveva modificato l'art. 58, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 267 del 2000 (nel senso che dopo il numero «314» erano inserite le parole «primo comma») e l'art. 59, comma 6, dello stesso decreto legislativo (nel senso che dopo le parole «sentenza di condanna» erano inserite le parole «per uno dei reati previsti dal medesimo comma»). Con il decreto-legge era stato, quindi, escluso che la condanna per il peculato d'uso costituisse causa di incandidabilità alla carica di sindaco e, poi, di decadenza dalla stessa.

La Corte di cassazione, con ordinanza del 17 aprile 2004, ha sollevato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale del citato art. 7, per palese insussistenza del requisito del «caso straordinario di necessità e urgenza».

Questa Corte, con ordinanza n. 2 del 2005, ha disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, essendo, *medio tempore*, intervenuta la legge di conversione n. 140 del 2004 che ha apportato modifiche al testo del decreto-legge ed ha enunciato le ragioni dell'emanazione della norma censurata.

La Corte di cassazione ritiene di dover nuovamente sollevare la questione – nell'anzidetta formulazione – assumendo che il denunciato vizio si è trasferito sulla legge che, pur nella manifesta carenza dell'anzidetto requisito, ha ugualmente provveduto alla conversione del decreto-legge.

In punto di rilevanza, la Corte remittente, richiamando la propria precedente ordinanza, dopo aver affermato l'applicabilità nella Regione siciliana degli artt. 58 e 59 del d.lgs. n. 267 del 2000, osserva che il secondo, terzo e quarto motivo del ricorso per cassazione hanno carattere assorbente nella disamina dell'impugnazione principale e che le suddette

disposizioni devono essere applicate per la decisione dei motivi stessi. In particolare, con il secondo motivo si fa questione della latitudine della previsione inabilitante dell'art. 314 cod. pen. contenuta nel menzionato art. 58, comma 1, lettera b), sostenendosi, in antitesi con la decisione della Corte territoriale, che il peculato d'uso non sarebbe da comprendere nella previsione inabilitante del peculato. Con il terzo e quarto motivo, dato per ammesso che la previsione inabilitante includa l'ipotesi del peculato d'uso, si censura l'opzione interpretativa adottata dalla Corte d'appello di Messina, per la quale vi sarebbe perfetta corrispondenza tra previsioni inabilitanti (in termini di ostatività alla carica e di nullità della elezione avvenuta) e previsioni disabilitanti (in termini di decadenza dell'eletto per la sopravvenienza del giudicato ostativo).

Da quanto si è detto deriva, ad avviso della Corte remittente, la necessaria e ineludibile applicazione delle norme sopravvenute nel giudizio di cui si tratta, in quanto l'art. 7 del d.l. n. 80 del 2004, alla lettera a), modificando l'art. 58, comma 1, lettera b), ha escluso dal novero delle cause ostative alla candidatura la condanna definitiva per il delitto di peculato d'uso (salva l'ipotesi contemplata dall'art. 58, comma 1, lettera c, non modificato, in cui la pena irrogata superi i sei mesi), mentre lo stesso art. 7, alla lettera b) – modificando l'art. 59, comma 6, del testo unico nel senso di prevedere esplicitamente che la decadenza dalle cariche elencate al comma 1 dell'art. 58, per effetto di sentenza di condanna definitiva, operi soltanto ove la condanna sia intervenuta «per uno dei reati previsti dal medesimo comma» – ha escluso che la sopravvenuta condanna definitiva a pena non superiore a sei mesi di reclusione per il delitto di peculato d'uso possa valere come causa di decadenza dalla carica. Conseguentemente, per effetto del censurato art. 7 si è escluso che l'indicato tipo di condanna definitiva – corrispondente a quella irrogata nel caso di specie – possa operare tanto come causa ostativa alla candidatura quanto come causa di decadenza dalla stessa.

Dopo aver negato il carattere di interpretazione autentica delle norme in argomento – posto che in esse non è dato rinvenire né riferimenti a

pregresse alternative ermeneutiche, né la imperativa opzione per una di esse, ma soltanto la volontà (esplicitata in rubrica e nel testo) di modificare le norme previgenti – la Corte remittente osserva che l'applicabilità della censurata normativa al caso di specie come *ius superveniens* deriva dal fatto che essa incide sul regime dei requisiti legali di mantenimento della carica pubblica elettiva «e quindi sulla sua idoneità a mutarlo con immediata efficacia tanto *in malam* quanto, come nella specie, in *bonam partem*».

A sostegno di tale argomento, il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza di legittimità circa la sopravvenienza di condizioni “disabilitanti” (sentenze irrevocabili di condanna) all'elezione o nomina alla carica elettiva, secondo cui le nuove disposizioni debbono essere applicate anche ove le situazioni sanzionate si siano verificate prima della entrata in vigore della legge sopravvenuta. Il principio formulato in tale giurisprudenza appare al remittente del tutto condivisibile ove evidenzia la ragionevolezza dell'immediata applicazione della nuova disciplina, perché riguardante le condizioni di mantenimento della carica: ne consegue che di detto principio deve farsi applicazione anche in riferimento a norme sopravvenute che – al pari di quella di cui si tratta – rimuovono un pregresso giudizio di indegnità, confinando nell'ambito della «irrilevanza giuridica» una condanna penale che, in base alle norme preesistenti, aveva valore di condizione inabilitante.

Quanto osservato con riguardo alla disciplina introdotta dal decreto-legge vale, secondo il giudice a quo, anche per il testo risultante dalla legge di conversione, visto che la modifica che ne risulta all'art. 58, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 267 del 2000 è stata riprodotta, mentre la soppressione della modifica dell'art. 59, comma 6, dello stesso decreto legislativo è del tutto indifferente rispetto alla fattispecie *sub iudice*.

Ciò posto, al giudice remittente sembra che la norma denunciata difetti in modo evidente del necessario requisito per la sua adozione con decreto-legge – la sussistenza del «caso straordinario di necessità ed urgenza» – e

che il vizio di violazione del disposto dell'art. 77, secondo comma, Cost., attinente al decreto n. 80 del 2004, «dovrà coinvolgere – come vizio in procedendo – la stessa legge di conversione che abbia provveduto in difetto del [...] requisito» stesso (secondo quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 29 del 1995).

Come evidenziato in occasione del precedente incidente di costituzionalità, la carenza del detto requisito risulterebbe, anzitutto, dal fatto che il decreto è stato adottato non per regolare – con lo strumento imposto dall'approssimarsi delle consultazioni elettorali – la materia delle condizioni ostative alle candidature, in un'ottica (insindacabile) di adeguamento delle previsioni normative al mutamento delle condizioni politiche, ma soltanto per escludere dal novero delle cause ostative di cui all'art. 58, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 267 del 2000 l'ipotesi di condanna per peculato d'uso, senza che dal testo del provvedimento sia desumibile la ragione per la quale l'urgenza del provvedere abbia riguardato solo la prescelta ipotesi.

Sarebbe, inoltre, indicativo anche il preambolo del decreto, ove si collega esplicitamente l'adozione delle disposizioni urgenti in materia di enti locali «al fine di assicurarne la funzionalità, con particolare riferimento alle procedure di approvazione dei bilanci di previsione, alle difficoltà finanziarie dei comuni di ridotta dimensione demografica ed al risanamento di particolari situazioni di dissesto finanziario», senza dichiarare nulla con riguardo alla straordinaria necessità ed urgenza di modificare i soli artt. 58, comma 1, lettera b), e 59, comma 6, nel senso di escludere l'ipotesi di cui all'art. 314, secondo comma, cod. pen. dal novero dei delitti di per sé ostativi alla candidatura.

Infine, sarebbe altrettanto sintomatico il silenzio del provvedimento con riguardo alla deroga che l'art. 7 del d.l. in esame ha apportato all'art 15, comma 2, lettera b), della legge 23 agosto 1988, n. 400, là dove fa divieto al Governo di adottare lo strumento del decreto-legge per provvedere

nelle materie indicate nell'art. 72, quarto comma, Cost. (tra le quali è compresa la materia elettorale e nelle quali la citata norma costituzionale prescrive la riserva di delibera assembleare). D'altra parte, se il Governo ha, nella specie, ritenuto di far doveroso omaggio all'obbligo di indicare nel preambolo del decreto le circostanze straordinarie di necessità ed urgenza che ne giustificavano l'adozione (art. 15, comma 1, cit.), tacendo poi del tutto sulle circostanze che tale adozione imponevano in una materia nella quale quella stessa legge fa divieto di adottarlo, sarebbe avvalorato in modo evidente «il dubbio che dette circostanze non potevano essere portate ad emersione essendo esse del tutto estranee dall'ambito di legittimo esercizio della potestà normativa del Governo».

Il sommario esame del testo e dei lavori preparatori della legge di conversione renderebbero, poi, palese la consapevolezza, da parte del Parlamento, dell'originaria assenza del requisito costituzionale per la decretazione di urgenza, riguardo alla disposizione censurata. Infatti, in primo luogo, non vi sarebbe alcuna coerenza tra la disciplina definitiva adottata in merito alle modifiche apportate agli artt. 59, comma 3, 61, 64, 254, 256 del d.lgs. n. 267 del 2000 e quella di cui si discute. Inoltre, l'inserimento delle ragioni giustificatrici dell'intervento con l'esplicito riferimento all'ordine e alla sicurezza pubblica attesterebbe non già la consapevolezza dell'esistenza di gravi e indifferibili ragioni di urgenza, quanto piuttosto la scelta di sottrarre il provvedimento al divieto di cui agli artt. 15, comma 2, lettera b), della legge n. 400 del 1988 e 72, quarto comma, Cost. Del resto, nel corso dei lavori preparatori, in diversi interventi è stata denunciata l'assenza del requisito di cui si tratta, sicché è da escludere che la legge di conversione abbia sanato il vizio originario, secondo quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 341 del 2003.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità, ovvero per l'infondatezza della questione.

L'Avvocatura sostiene che la disposizione censurata sarebbe volta a superare alcune difficoltà interpretative ed applicative relative all'art. 58 del d.lgs. n. 267 del 2000, derivanti dalla non perfetta corrispondenza esistente tra le ipotesi delittuose ostative alla candidatura (art. 58) e quelle ostative alla permanenza in carica presso gli organi degli enti locali (art. 59). Tale corrispondenza sussisteva, invece, prima della modifica normativa apportata dalla legge 13 dicembre 1999, n. 475, all'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, poi trasfuso negli artt. 58 e 59 del testo unico del 2000. La modifica, pertanto, avrebbe soddisfatto l'esigenza di allineare la previsione sulla ineleggibilità a quella già stabilita, per l'identica fattispecie penale del peculato, dalla norma sulla decadenza dalla carica (art. 59 t.u.), la quale limita la sanzione della decadenza dell'eletto alla sola ipotesi di condanna per il delitto di peculato proprio, previsto nel primo comma dell'art. 314 cod. pen. Così, anche la causa di ineleggibilità collegata alla condanna definitiva per il reato di peculato è stata limitata alla sola ipotesi di peculato proprio, con esclusione, quindi, della condanna per peculato d'uso, di cui all'art. 314, secondo comma, del codice penale.

Parimenti la seconda modifica – ora soppressa dalla legge di conversione – si era proposta di eliminare alcune “discrasie” e di rimuovere i dubbi interpretativi suscitati, in materia di decadenza, dalla constatazione che la norma di cui al primo comma dell'art. 59 del testo unico non prevede la sospensione dell'amministratore in caso di condanna non definitiva per uno dei reati previsti dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 58 (quindi anche per il peculato d'uso, in caso di condanna superiore ai sei mesi di reclusione).

Dopo avere escluso, anche alla stregua della giurisprudenza costituzionale sul punto, che nel caso di specie possa parlarsi di «evidente mancanza» dei presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., l'Avvocatura afferma che la motivazione che sorregge il decreto-legge, resa esplicita nella relazione governativa di accompagnamento al disegno di legge di conversione, rende plausibile (o meglio «non manifestamente implausibile») la valutazione governativa posta a base del ricorso alla

decretazione d'urgenza. Essa si sarebbe resa necessaria per l'esigenza di approntare un organico intervento normativo volto ad assicurare le indispensabili condizioni di funzionalità a tutti gli enti locali «attraverso la soluzione di alcune significative problematiche emerse ad inizio dell'anno 2004, in parte riconducibili alla ancora non compiuta attuazione della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione». In tale contesto, sebbene la mancata approvazione del bilancio di previsione costituisca la più evidente manifestazione dei gravi problemi di funzionalità degli enti locali, nondimeno la decretazione d'urgenza in materia tendeva anche a rendere coerenti le norme sulle cause ostative all'assunzione delle cariche elettive presso gli enti stessi con quelle sulla decadenza dalle cariche medesime.

Né in senso contrario depongono le aggiunte apportate in sede di conversione al comma 1 dell'art. 7 in oggetto. Con esse, infatti, il legislatore ha solo esplicitato le finalità perseguite dalle disposizioni (escludendone l'attinenza alla materia elettorale e, quindi, all'ambito di applicabilità dell'art. 15, comma 2, lettera b, della legge n. 400 del 1988) e le ragioni di necessità e urgenza che ne hanno imposto l'adozione con decreto-legge.

Del resto, gli istituti delle cause ostative alla candidatura e delle cause di decadenza dalle cariche presso gli enti locali, pur essendo connessi alla materia elettorale, in quanto ad essa funzionalmente collegati, restano, nei loro contenuti, distinti da tale materia, il cui oggetto va identificato nel voto e nel procedimento referendario.

Dagli stessi estratti dei lavori preparatori citati nell'ordinanza di rimessione emerge come già nella sede referente sia stato posto l'accento sull'attinenza delle disposizioni all'ordine e alla sicurezza pubblica e le diverse opinioni manifestate al riguardo dimostrano solo che la questione ha formato oggetto di ampio dibattito, ma non incidono sulla costituzionalità della scelta della decretazione d'urgenza, per la cui adozione non occorre un consenso unanime.

3. — Nel giudizio davanti alla Corte si sono costituite, con diversi atti, alcune delle parti del giudizio principale, formulando richieste analoghe.

In particolare, alcuni ricorrenti hanno concluso per l'inammissibilità della questione per irrilevanza o, in subordine, per la dichiarazione di incostituzionalità della disposizione censurata per violazione degli artt. 77, secondo comma, e 72, quarto comma, della Costituzione.

L'irrilevanza sarebbe desumibile dalle seguenti considerazioni: a) inapplicabilità della norma impugnata nella Regione siciliana; b) inqualificabilità della stessa come *ius superveniens* applicabile, in quanto tale, nel caso di specie.

Per quel che riguarda il merito della questione, le parti private aderiscono, nella sostanza, alla prospettazione della Corte remittente, ponendo l'accento sul fatto che la norma in contestazione, oltre ad essere palesemente priva dei requisiti di straordinarietà ed urgenza, incidendo sul diritto di elettorato passivo, è univocamente riconducibile alla materia elettorale, nella quale è da escludere l'utilizzazione di strumenti normativi diversi dalla legge formale e, in particolare, il ricorso al decreto-legge (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 161 del 1995), ai sensi dell'art. 72, quarto comma, della Costituzione.

4. — Alle medesime conclusioni pervengono altri ricorrenti del giudizio principale.

Nel relativo atto di costituzione si pone, in particolare, l'accento, quanto all'inammissibilità della questione per irrilevanza, sulla contrarietà della tesi della Corte remittente – favorevole alla applicabilità della disposizione denunciata al caso di specie, quale *ius superveniens* – rispetto alla teoria del fatto compiuto, la quale, secondo la costante giurisprudenza della stessa Corte di cassazione, deve governare la verifica dell'applicabilità ai giudizi

in corso delle sopravvenute modifiche legislative non aventi efficacia retroattiva. Nella specie, infatti, al momento dell'entrata in vigore del d.l. n. 80 del 2004 la decadenza dalla carica si era già verificata con il passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna avvenuto nel giugno 2003, sicché la disposizione impugnata non è sicuramente applicabile, non potendo essa influire su un fatto interamente consumatosi, insieme con i suoi effetti, sotto il vigore della precedente disciplina.

Per quel che riguarda il merito della questione, le parti private considerano esaustive le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione e sottolineano che nella disposizione censurata si ravvisa una mancanza dei presupposti dell'urgenza di evidenza tale da refluire sulla intervenuta legge di conversione sotto forma di vizio in procedendo.

5. — Con analoghe motivazioni pervengono alle stesse conclusioni, nei rispettivi atti di costituzione in giudizio, anche altre parti ricorrenti.

Considerato in diritto

1. — La Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, dell'art. 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, recante modifiche all'art. 58, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per «evidente carenza del caso straordinario di necessità ed urgenza».

La disposizione censurata è così formulata: «Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per chiarire e definire i presupposti e le condizioni rilevanti per il mantenimento delle cariche pubbliche ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'art. 58,

comma 1, lettera b), dopo il numero “314” sono inserite le seguenti parole: “primo comma”».

La questione viene proposta nel corso di un giudizio di impugnazione avverso la sentenza con la quale la Corte di appello di Messina, pronunciando su ricorsi proposti da alcuni cittadini, aveva dichiarato decaduto dalla carica il sindaco di quella città dopo che era divenuta definitiva la sentenza di condanna emessa nei suoi confronti per il reato previsto dall'art. 314, secondo comma, del codice penale (peculato d'uso).

In punto di rilevanza, la Corte di cassazione osserva, anzitutto, che il rinvio alla legge statale operato in materia elettorale dall'art. 36 della legge della Regione siciliana 1° settembre 1993, n. 26 (recte: dall'art. 6 della legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7, come sostituito dal citato art. 36), ha carattere aperto, rendendo quindi applicabile anche a elezione avvenuta, nella suddetta Regione, la disposizione del testo unico il quale, comunque, ha carattere meramente ricognitivo e compilativo. In secondo luogo, la remittente osserva che il principio dell'immediata applicabilità di una nuova disciplina in materia di cause di incandidabilità e di incompatibilità, affermato costantemente dalla giurisprudenza in *malam partem*, cioè nella ipotesi dell'introduzione di nuove cause determinanti le suindicate conseguenze, deve essere applicato anche in *bonam partem*, qualora, come nel caso in oggetto, venga soppressa una causa di incandidabilità.

Nel merito, la Corte remittente rileva che la disposizione censurata è stata inserita in un decreto che ha ad oggetto materia diversa e, in particolare, aspetti della disciplina di finanza locale e che la valutazione sulla necessità e urgenza di provvedere contenuta nel preambolo del decreto si riferisce a tale disciplina e non anche al comma e all'alinea dell'art. 7 impugnato.

La questione era stata già sollevata con riguardo alla disposizione del decreto prima della sua conversione, ma questa Corte, essendo intervenuta

in pendenza del giudizio di costituzionalità la legge n. 140 del 2004, con la quale sarebbero state anche esplicitate le ragioni delle modifiche apportate all'art. 58, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 267 del 2000, aveva restituito gli atti al giudice a quo per una nuova valutazione della disposizione e quindi della permanenza degli eventuali profili di illegittimità in precedenza denunciati (ordinanza n. 2 del 2005).

Secondo la Corte remittente, tali profili sussistono perché né la modifica introdotta in sede di conversione alla disposizione censurata, né la relazione che accompagna il disegno di legge di conversione danno adeguato conto della ricorrenza della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza.

2. — La questione è ammissibile, essendo non implausibile la motivazione che sorregge in punto di rilevanza il giudizio della remittente.

3. — Nel merito, la questione è fondata.

È opinione largamente condivisa che l'assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale. Esso è correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali. Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo.

A questi principi si conforma la nostra Costituzione laddove stabilisce che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere» (art. 70).

In determinate situazioni o per particolari materie, attesi i tempi tecnici che il normale svolgimento della funzione legislativa comporta, o in considerazione della complessità della disciplina di alcuni settori, l'intervento del legislatore può essere, rispettivamente, posticipato oppure attuato attraverso l'istituto della delega al Governo, caratterizzata da limiti oggettivi e temporali e dalla prescrizione di conformità a principi e criteri direttivi indicati nella legge di delegazione.

Lasciando da parte tale ultima ipotesi, che qui non interessa, è significativo che l'art. 77 Cost., al primo comma, stabilisca che «il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria».

Tenuto conto del tenore dell'art. 70 Cost., la norma suddetta potrebbe apparire superflua se non le si attribuisse il fine di sottolineare che le disposizioni dei commi successivi – nel prevedere e regolare l'ipotesi che il Governo, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, sotto la sua responsabilità, adotti provvedimenti provvisori con forza di legge, che perdono efficacia se non convertiti in legge entro sessanta giorni – hanno carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale.

4. — È sulla base di siffatti presupposti che questa Corte, con giurisprudenza costante dal 1995 (sentenza n. 29 del 1995), ha affermato che l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità.

La Corte tuttavia, nell'affermare l'esistenza del suindicato proprio compito, è stata ed è consapevole che il suo esercizio non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione – in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti – ma deve svolgersi su un piano diverso, con

la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto.

L'espressione usata dalla Costituzione per indicare i presupposti alla cui ricorrenza è subordinato il potere del Governo di emanare norme primarie ancorché provvisorie – ossia i casi straordinari di necessità ed urgenza – se da un lato, come si è detto, evidenzia il carattere singolare di detto potere rispetto alla disciplina delle fonti di una Repubblica parlamentare, dall'altro, però, comporta l'inevitabile conseguenza di dare alla disposizione un largo margine di elasticità. Infatti, la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, vevoli per ogni ipotesi.

Ciò spiega perché questa Corte abbia ritenuto che il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità, debba risultare evidente e perché sia intervenuta positivamente soltanto una volta in presenza dello specifico fenomeno, divenuto cronico, della reiterazione dei decreti-legge non convertiti (sentenza n. 360 del 1996).

5. — Prima di procedere allo scrutinio in concreto occorre risolvere la questione, logicamente prioritaria, dell'eventuale efficacia sanante della legge di conversione, dal momento che, come si è detto, dopo che era stata rimessa a questa Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera a), del d.l. n. 80 del 2004, il medesimo è stato convertito, con modifiche – non concernenti, però, la disposizione censurata – dalla legge n. 140 del 2004.

Sul punto la Corte ha affermato, nella sentenza n. 29 del 1995, il principio secondo cui il difetto dei requisiti del «caso straordinario di necessità e

d'urgenza», una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge.

Il suddetto principio è stato ribadito con la sentenza n. 341 del 2003, mentre con altre la Corte ha ritenuto di prescindere da tale questione perché era da escludere l'evidente carenza dei suindicati presupposti (sentenze n. 196 del 2004 e n. 178 del 2004).

Diverso orientamento è stato invece adottato, senza specifica motivazione sul punto, con le sentenze n. 330 del 1996, n. 419 del 2000 e n. 29 del 2002 e, sotto un particolare profilo, con la sentenza n. 360 del 1996.

La Corte ritiene di dover ribadire il principio per primo ricordato.

Le ragioni che sorreggono siffatto indirizzo sono molteplici.

Se, anzitutto, nella disciplina costituzionale che regola l'emaneazione di norme primarie (leggi e atti aventi efficacia di legge) viene in primo piano il rapporto tra gli organi – sicché potrebbe ritenersi che, una volta intervenuto l'avallo del Parlamento con la conversione del decreto, non restino margini per ulteriori controlli – non si può trascurare di rilevare che la suddetta disciplina è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso. Affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie.

Inoltre, se si ha riguardo al fatto che in una Repubblica parlamentare, quale quella italiana, il Governo deve godere della fiducia delle Camere e si considera che il decreto-legge comporta una sua particolare assunzione di responsabilità, si deve concludere che le disposizioni della legge di conversione in quanto tali – nei limiti, cioè, in cui non incidano in modo

sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto, come nel caso in esame – non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso. Infatti, l'immediata efficacia di questo, che lo rende idoneo a produrre modificazioni anche irreversibili sia della realtà materiale, sia dell'ordinamento, mentre rende evidente la ragione dell'inciso della norma costituzionale che attribuisce al Governo la responsabilità dell'emanazione del decreto, condiziona nel contempo l'attività del Parlamento in sede di conversione in modo particolare rispetto alla ordinaria attività legislativa. Il Parlamento si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge.

Del resto, a conferma di ciò, si può notare che la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare, al punto che la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere vengano convocate ancorché sciolte (art. 77, secondo comma, Cost.), e il suo percorso di formazione ha una disciplina diversa da quella che regola l'iter dei disegni di legge proposti dal Governo (art. 96-bis del regolamento della Camera e art. 78, comma 4, di quello del Senato). Il testo di quest'ultimo è così formulato: «Se l'Assemblea si pronunzia per la non sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione o dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente, il disegno di legge di conversione si intende respinto. Qualora tale deliberazione riguardi parti o singole disposizioni del decreto-legge o del disegno di legge di conversione, i suoi effetti operano limitatamente a quelle parti o disposizioni, che si intendono soppresse».

6. — Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere.

Sul punto, è opportuno anzitutto rilevare che la determinazione delle cause di incandidabilità e di incompatibilità attiene alla materia elettorale e non alla materia della disciplina degli enti locali (v. sentenze n. 104 del 1973, n. 118 e n. 295 del 1994, n. 161 del 1995, n. 141 del 1996, n. 132 del 2001 e n. 25 del 2002).

Ora, mentre l'epigrafe del decreto reca l'intestazione «Disposizioni urgenti in materia di enti locali», il preambolo è così testualmente formulato: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di enti locali, al fine di assicurarne la funzionalità, con particolare riferimento alle procedure di approvazione dei bilanci di previsione, alle difficoltà finanziarie dei comuni di ridotta dimensione demografica ed al risanamento di particolari situazioni di dissesto finanziario».

E, infatti, gli artt. 1, 4, 5 e 6 attengono ai bilanci e in genere alla finanza comunale, l'art. 2 concerne le conseguenze della mancata redazione degli strumenti urbanistici generali e l'art. 3 disciplina le modalità di presentazione delle dimissioni dei consiglieri comunali e provinciali. Nulla quindi risulta, né dal preambolo né dal contenuto degli articoli, che abbia attinenza con i requisiti per concorrere alla carica di sindaco.

La norma censurata si connota, pertanto, per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita.

A sua volta, la relazione al disegno di legge di conversione del decreto n. 80 del 2004, nella parte relativa all'art. 7, enuncia come ragione della modifica apportata agli artt. 58 e 59 del d.lgs. n. 267 del 2000 l'eliminazione della discrasia che esisteva tra le cause di sospensione previste dall'art. 58 e quelle di decadenza dalla carica previste dall'art. 59, discrasia che, peraltro, si era verificata fin dal 1999.

Questa affermazione giustifica la modifica, ma non rende ragione dell'esistenza della necessità ed urgenza di intervenire sulla norma.

L'utilizzazione del decreto-legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta.

Oltre alla non riferibilità al contesto normativo dell'eliminazione di una causa di incandidabilità alla carica di sindaco, non si comprende come la medesima attenga all'ordine pubblico e alla sicurezza. Non è, quindi, pertinente, al riguardo, il richiamo – fatto dall'Avvocatura dello Stato con riferimento ai lavori parlamentari – alle sentenze di questa Corte con le quali si affermava l'inerenza all'ordine pubblico e alla sicurezza di una normativa prevedente nuove cause di incandidabilità o di incompatibilità nell'ambito della lotta alla criminalità organizzata (sentenze n. 118 e n. 295 del 1994, n. 141 del 1996, n. 132 del 2001 e n. 25 del 2002, già citate).

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 80 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 140 del 2004.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2007.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

La Sentenza n. 128 del 2008

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 2 e 3, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) e dell'art. 2, commi 105 e 106, dello stesso decreto-legge, nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), promosso con ordinanza del 23 maggio 2007 dal Presidente del Tribunale di Bari nel procedimento civile vertente tra Messeni Nemagna Maria ed altri e la Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari, iscritta al n. 665 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di costituzione di Messeni Nemagna Maria ed altri nonché gli atti di intervento di Messeni Nemagna Vittoria e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 2008 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi gli avvocati Ascanio Amenduni per Messeni Nemagna Maria ed altri, Michele Costantino per Messeni Nemagna Vittoria e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Investito del ricorso per decreto ingiuntivo, proposto il 9 febbraio 2007 dai proprietari del teatro Petruzzelli di Bari per il conseguimento, da parte della Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari, della somma corrispondente ad una indennità pari al 25 per cento del canone di concessione, prevista dal Protocollo di intesa stipulato tra le parti il 21 novembre 2002, il Presidente del Tribunale di Bari ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 2 e 3, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) e dell'art. 2, commi 105 e 106, dello stesso decreto-legge n. 262 del 2006, nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

Il rimettente dichiara di ritenere ammissibile la proposizione di questione di legittimità costituzionale anche in sede di procedimento sommario e precisa che, nella specie, l'indennità richiesta era stata prevista dal Protocollo di intesa tra i proprietari del teatro e la Fondazione, per il caso di ritardo nella ultimazione dei lavori di ricostruzione del teatro oltre il termine quadriennale stabilito, nel senso che la Fondazione restava obbligata a corrisponderla ai proprietari a partire dal quinto anno, e quindi dal 21 novembre 2006.

I ricorrenti avrebbero avuto dunque diritto di esigere la somma, richiesta a detto titolo con l'attuale ricorso, se non fosse sopravvenuta la disposizione legislativa di esproprio del teatro in favore del Comune, avente l'effetto di caducare le obbligazioni nascenti dal Protocollo.

L'art. 18, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 262 del 2006, come sostituito dall'art. 2, commi 105 e 106, dello stesso decreto-legge, introdotto dalla relativa legge di conversione n. 286 del 2006, – osserva il rimettente – ha previsto che «al fine di garantire la celere ripresa delle attività culturali di pubblico interesse presso il teatro Petruzzelli di Bari, a decorrere dalla entrata in vigore del presente decreto, il Comune di Bari acquista la proprietà dell'intero immobile sede del predetto teatro, ivi incluse tutte le dotazioni strumentali e le pertinenze, libera da ogni peso, condizioni e diritti di terzi», aggiungendo che «con uno o più provvedimenti, il prefetto di Bari determina l'indennizzo spettante ai proprietari ai sensi della vigente normativa in materia di espropriazioni, dedotte tutte le somme già liquidate dallo Stato e dagli enti territoriali per la ricostruzione del teatro Petruzzelli di Bari fino alla data di entrata in vigore del presente decreto. Il prefetto di Bari cura, altresì, l'immediata immissione del Comune di Bari nel possesso dell'intero immobile, da trasferire nella proprietà comunale ai sensi del comma 105».

Il Presidente del Tribunale preliminarmente esclude che dette norme collidano con gli artt. 42 e 24 Cost., nonché con gli artt. 3, 97 e 113 Cost., come si prospettava nel ricorso per ingiunzione. Ritiene invece che ricorra in concreto una situazione di assoluta evidenza della mancanza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, che sollecita il sindacato della Corte costituzionale in ordine alla legittimità del decreto-legge ai sensi dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

La giurisprudenza costituzionale, si osserva nella ordinanza di rimessione: a) ha ammesso il sindacato in ordine all'esistenza dei presupposti straordinari di necessità ed urgenza del decreto-legge, salvo a

ritenere, a tutela della discrezionalità politica, che la mancanza di tali requisiti deve risultare evidente; b) ed ha ritenuto che il sindacato non è precluso dalla conversione in legge, atteso che l'eventuale vizio del decreto-legge si risolve in un vizio della legge di conversione, per aver erroneamente valutato l'esistenza dei requisiti di validità in effetti non sussistenti e quindi convertito in legge un atto inconvertibile.

L'esproprio per via legislativa è previsto da una disposizione inserita nel decreto collegato alla legge finanziaria 2007, decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, recante «Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria».

Ma ad avviso del Presidente del Tribunale di Bari sarebbe evidente che la previsione dell'esproprio del Teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari non ha alcuna finalità né di natura finanziaria (riferita alla disciplina del bilancio dello Stato o degli enti locali), né di natura tributaria (riferita alla modifica del regime delle entrate pubbliche), tale non potendo considerarsi lo scopo di attribuire direttamente all'ente locale la proprietà del bene come soluzione in ipotesi più utile della gestione del servizio, rispetto a quella della concessione in uso da parte dei privati proprietari.

Sotto il profilo formale, il rimettente osserva che nessun collegamento sarebbe ravvisabile tra il preambolo del decreto-legge – che evidenzia la «straordinaria necessità ed urgenza di interventi di carattere finanziario per il riequilibrio dei conti pubblici nonché di misure per il riordino di settori della pubblica amministrazione» – e la previsione dell'esproprio del Teatro Petruzzelli, la quale, secondo la relazione di accompagnamento alla legge di conversione, è tesa a spostare all'anno 2010 la applicazione delle norme generali sulle fondazioni lirico-sinfoniche per la Fondazione del Petruzzelli di Bari, come previsto nella legge istitutiva, per consentire alla Fondazione stessa di organizzare la produzione in maniera più efficiente, finalità in relazione alla quale si è ritenuto, semplicemente, di disporre l'acquisto della proprietà del teatro a favore del Comune, salvo l'indennizzo spettante ai

proprietari. In definitiva, il collegamento formale dell'esproprio alle tematiche della finanza pubblica, non solo non sarebbe individuabile, ma neppure è in un modo o nell'altro indicato.

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

Analogamente, nei lavori preparatori della legge di conversione, la giustificazione in generale della eterogeneità delle norme inserite nel decreto-legge è basata sulla affermazione che tutte le disposizioni concorrono alla manovra di finanza pubblica, in quanto intervengono in materia fiscale e finanziaria a fini di riequilibrio di bilancio: esigenza cui non attiene in alcun modo la disposizione relativa al teatro Petruzzelli. E, del resto, quando si è tentato di giustificare in modo specifico la norma che dispone l'esproprio del teatro, si è dovuto riconoscere che la stessa è stata introdotta per risolvere una «annosa vicenda» e tutelare l'interesse ad una «migliore fruizione del bene da parte della collettività», così ammettendo non solo il difetto di collegamento con la manovra di bilancio, ma anche l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza con riguardo alla finalità pubblica dichiarata.

2. – Nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale si sono costituiti Messeni Nemagna Maria, Messeni Nemagna Teresa, Messeni Nemagna Chiara, Messeni Nemagna Mariarosalba, Messeni Nemagna Stefania, Metteo Nunziata, proprietarie espropriate del teatro Petruzzelli, ricorrenti per ingiunzione nel giudizio a quo, chiedendo l'accoglimento della questione sollevata dal Presidente del Tribunale di Bari.

La famiglia Messeni Nemagna considera che il potere del Governo di adottare il decreto-legge è esercitabile solo nella ricorrenza di tre presupposti: la straordinarietà del caso, la necessità dell'intervento, l'urgenza di produzione degli effetti.

Nella specie sarebbe evidente la mancanza di qualsiasi nesso tra la «straordinaria necessità ed urgenza di interventi di carattere finanziario», genericamente menzionata nel preambolo del decreto-legge, e i contenuti dell'art. 18 dello stesso, richiamati nella relazione di accompagnamento del disegno di legge di conversione.

Il Governo ha ommesso qualsiasi specifica indicazione atta a giustificare la decretazione d'urgenza, come prescritto anche dall'art. 96-bis del Regolamento della Camera dei Deputati, e l'art. 15 della legge n. 400 del 1988.

L'espropriazione del teatro Petruzzelli, nel contesto delle disposizioni in materia tributaria e finanziaria in cui è stato inserito, sarebbe dissonante e non omogenea con la materia: l'intero capo VII del decreto-legge, in materia di beni culturali e tutela dell'ambiente, disciplina in ogni sua parte aspetti incidenti sulla materia finanziaria e tributaria, tranne l'espropriazione del teatro, anche perché l'attribuzione di otto milioni di euro per il completamento dei lavori di ristrutturazione è una mera attribuzione patrimoniale, e non costituisce una questione finanziaria.

Le parti private sottolineano, inoltre, che l'interesse pubblico, cui l'espropriazione sovrintenderebbe, era già stato adeguatamente tutelato attraverso il Protocollo d'intesa del 21 novembre 2002, predisposto ed officiato dal Ministro per i beni e le attività culturali; l'acquisizione in proprietà del teatro non incide sulla celere ripresa delle attività, non essendo state espropriate le prerogative immateriali del teatro (marchi, azienda, qualifica di teatro di tradizione, idonea alla percezione di contributi per la stagione lirica); a febbraio-marzo 2006, il Comune aveva comunque stanziato i contributi per far fronte alla ricostruzione; in data 7 agosto 2006 era stato pubblicato il bando della Soprintendenza per il secondo appalto dei lavori, onde la ripresa degli stessi era stata riattivata senza bisogno dell'esproprio.

In definitiva, il decreto-legge e la legge di conversione avrebbero disposto l'esproprio non per interessi generali, ma per mascherare le inadempienze dei pubblici poteri, e tagliare fuori i proprietari da ogni possibilità d'impugnativa giurisdizionale (a parte il presente tentativo di sollevare incidentalmente la questione di costituzionalità).

Seguono ulteriori argomentazioni, che richiamano i principi affermati dalla sentenza n. 171 del 2007, nonché riferimenti ai lavori parlamentari (dai quali emerge che in essi era stata sollevata la questione della mancanza del requisito della necessità ed urgenza) e agli svolgimenti di fatto seguenti al decreto-legge.

3. – Nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza nel merito della questione sollevata.

L'interveniente compie un excursus storico, a partire dall'incendio doloso del Teatro Petruzzelli, del 27 ottobre 1991, attraverso le numerose iniziative giudiziarie, intentate dalla famiglia proprietaria, che hanno

portato notevoli intralci al recupero della funzionalità dell'immobile, i vari stanziamenti alla ricostruzione, fino alla sottoscrizione del Protocollo di intesa del 2002, onerosissimo per l'amministrazione, e a conti fatti non risolutivo, se è vero che nel 2006, a distanza di quattro anni dall'intesa, nessuna operazione di ricostruzione era stata intrapresa, e le risorse stanziare non erano comunque sufficienti.

Solo a seguito del decreto-legge in discussione, per effetto dell'espropriazione e dello stanziamento governativo delle risorse necessarie, e l'amministrazione ha provveduto con rapidità all'affidamento dei lavori, e al loro compimento. Il Teatro potrà ricominciare l'attività nel 2008, attraverso la Fondazione costituita nel 2003.

La questione sollevata dal Tribunale di Bari è, a parere dell'Avvocatura generale, inammissibile. Non vi sarebbe interesse alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 18 del decreto-legge n. 262 del 2006, essendo lo stesso stato abrogato dalla legge di conversione n. 286 del 2006, e sostituito dal nuovo testo dell'art. 2, commi 105-106, introdotto dall'allegato alla stessa legge: i profili di incostituzionalità in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., possono riguardare solo il decreto-legge, che è venuto meno.

L'inammissibilità discende anche dalla carenza del presupposto della rilevanza nel giudizio a quo. Nella procedura monitoria intrapresa dai proprietari del teatro Petruzzelli nei confronti della Fondazione lirico-sinfonica per il pagamento del canone di affitto di 500.000 euro annuali, in forza della convenzione del novembre 2002, essendo decorsi i quattro anni per la ricostruzione del teatro, non è applicabile la norma censurata: il giudice a quo ipotizza la caducazione della convenzione ad opera del decreto-legge, essendo venuto meno l'oggetto di quella, in seguito all'esproprio. Il rimettente dà per scontato (in sede monitoria, in assenza di contraddittorio) ciò che dovrebbe essere dimostrato, e cioè la certezza, liquidità, esigibilità del credito, e l'esistenza di prova inoppugnabile,

laddove il fatto notorio del mancato recupero del teatro e la totale inutilizzabilità dello stabile, rendevano palese la carenza di ogni presupposto della pretesa creditoria avanzata, il che doveva indurre a giudicare prima facie non accoglibile il ricorso per decreto ingiuntivo.

La questione è comunque, secondo la difesa erariale, infondata. L'acquisizione del teatro alla mano pubblica era indispensabile e rispondeva appieno all'interesse pubblico, posto che per le più varie vicissitudini non è stato possibile un serio recupero dell'opera, il che ha precluso alla collettività pugliese di fruire di un servizio culturale necessario e di elevatissimo livello: da qui la straordinaria necessità ed urgenza di avviare a definitiva soluzione la questione.

La Corte costituzionale – si ricorda nella memoria – può sindacare la carenza dei presupposti della decretazione d'urgenza, ove ciò risulti «evidente» come ha ritenuto nella sentenza n. 171 del 2007, e si argomenta nel senso che l'evidenza nella specie difetterebbe, sottolineandosi inoltre che la citata sentenza ha precisato che il controllo della Corte «non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione, in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti». Lo scrutinio circa i presupposti della decretazione d'urgenza deve dunque avvenire con «largo margine di elasticità»: il che spiega che il difetto dei presupposti sia stato riconosciuto (a parte la sentenza n. 171) una sola volta in presenza del distinto fenomeno della reiterazione dei decreti-legge non convertiti (sentenza n. 360 del 1996).

Neppure sussisterebbe la dedotta eterogeneità della norma censurata, posto che essa è inserita in un ampio contesto di norme dettate in materia di beni culturali, che comprendono il riordino del Ministero, la strutturazione del nuovo Dipartimento del turismo, la previsione di un concorso per 40 dirigenti ministeriali, la ridisciplina della allocazione degli interventi finanziari della società Arcus: il tutto nel quadro di una

complessiva manovra di interventi urgenti in materia di sostegno delle attività culturali.

Altre volte ragioni straordinarie hanno giustificato, del resto, il ricorso alla legge al fine di realizzare l'interesse pubblico all'acquisizione di determinati beni, ritenuti di importanza fondamentale, alla mano pubblica (da rammentare l'esproprio della tenuta di Capocotta, ritenuto conforme a Costituzione dalla sentenza n. 216 del 1990). Si rileva ancora che non poteva procedersi all'esproprio in base al d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. - Testo A), perché non si trattava di realizzare un'opera pubblica; e nemmeno poteva procedersi all'espropriazione culturale di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che presuppone la dichiarazione dell'interesse particolarmente importante (che non vi è mai stata per il teatro Petruzzelli, e non vi poteva essere, dopo la distruzione): non v'era, dunque, altro modo per realizzare l'interesse pubblico alla ricostruzione celere ed efficace del teatro, al fine di restituire alla città di Bari e alla Nazione una delle risorse culturali più significative.

4. – Nel giudizio incidentale è intervenuta ad *adiuvandum* Messeni Nemagna Vittoria, la quale, pur non essendo parte nel giudizio di merito, dichiara di essere portatrice di interessi tali da legittimare l'intervento davanti alla Corte costituzionale, assumendo che il suo interesse – l'interveniente è contitolare del diritto di proprietà sui beni materiali ed immateriali costituenti l'azienda teatrale e cinematografica del Teatro Petruzzelli – inerisce immediatamente al rapporto sostanziale e che su tale rapporto un'eventuale pronuncia di accoglimento eserciterebbe influenza diretta.

Al riguardo, si ricorda che gli enti locali hanno stipulato tra loro un'intesa per la costituzione di una Fondazione lirico-sinfonica, tesa a promuovere

una produzione di eccellenza nel settore musicale ed attuare un piano gestionale integrato di alcuni teatri, tra cui il Petruzzelli di Bari; conseguentemente, in data 21 novembre 2002, hanno stipulato con la proprietà privata un Protocollo d'intesa per assicurarsi in via esclusiva, nel tempo previsto di quattro anni, la gestione delle attività artistiche di interesse pubblico nel teatro funzionante.

Gli enti locali si sono resi inadempienti agli obblighi assunti con il Protocollo del 2002. Ne hanno anzi impedita l'attuazione, in concorso con la Soprintendenza della Puglia, per la scadenza del termine previsto (in cui doveva essere consegnato il teatro funzionante).

Nonostante ciò, la Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli ha intrapreso iniziative mediante la divulgazione al pubblico del marchio «Teatro Petruzzelli» allo specifico fine di sovvenzioni pubbliche e sponsorizzazioni, spendendo la qualità del prodotto dell'azienda-teatro, pur sapendo di non poterne disporre. Il Protocollo, infatti, recepito dalla legge n. 310 del 2003, lasciava alla proprietà l'uso del marchio fino alla data di decorrenza della concessione. La Fondazione ha inoltre subdolamente fiancheggiato l'iniziativa patetica e indecente dell'esproprio, che non vale a cancellare i rapporti costituiti con il protocollo del 21 novembre 2002.

Precedenti pronunce giurisdizionali hanno riconosciuto da un lato legittima ed ammissibile, sotto il profilo giuridico, la registrazione del marchio del Teatro Petruzzelli in quanto «azienda di rilievo pubblicitario», dall'altro che le prerogative ad esso inerenti appartengono alla proprietà privata del complesso immobiliare.

In conclusione, la legittimazione a chiedere ed ottenere sovvenzioni per l'organizzazione e la gestione delle attività artistiche d'interesse pubblico del Teatro, – rileva l'interveniente – spetta esclusivamente alla proprietà privata dell'azienda e del marchio.

5. – Nell'imminenza dell'udienza, Messeni Nemagna Maria, Messeni Nemagna Teresa, Messeni Nemagna Chiara, Messeni Nemagna Mariarosalba, Messeni Nemagna Stefania, Metteo Nunziata, ricorrenti nel giudizio *a quo* e costituite nel giudizio incidentale, hanno presentato memoria, nelle quali hanno replicato alle deduzioni dell'Avvocatura generale.

6. – Anche l'Avvocatura generale ha presentato memoria in cui ha ribadito le sue argomentazioni ed ha contestato l'ammissibilità dell'intervento della Messeni Nemagna

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Tribunale di Bari dubita, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 2 e 3, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) e dell'art. 2, commi 105 e 106, dello stesso decreto-legge n. 262 del 2006, nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), nella parte in cui hanno disposto l'esproprio del teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari.

2. – La questione proposta riguarda detta espropriazione in quanto disposta con provvedimento legislativo (decreto-legge, poi convertito), nell'asserita assenza dei presupposti straordinari di necessità ed urgenza della decretazione da parte del Governo, di cui all'invocato parametro costituzionale, con conseguente vizio della relativa legge di conversione.

La vicenda all'origine della questione è particolarmente travagliata.

Il teatro era stato quasi integralmente distrutto da un incendio nel 1991.

Ai fini che rilevano nella presente sede, è sufficiente ricordare che in data 21 novembre 2002, la Regione Puglia, la Provincia ed il Comune di Bari, sottoscrissero, con i proprietari del teatro, un Protocollo di intesa che prevedeva l'impegno dei suddetti enti per l'importo di 16,5 milioni di euro, da aggiungersi ad ulteriori 5 milioni, a valere sui fondi del gioco del lotto del Ministero dei beni ed attività culturali per il 2003, per interventi di ricostruzione definitiva, nonché il pagamento di ulteriori 500.000 euro annui a titolo di canone, per i successivi 40 anni a partire dal quarto anno successivo all'intesa, conservando la famiglia la proprietà del bene. Con la legge 11 novembre 2003, n. 310 (Costituzione della «Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari», con sede in Bari, nonché disposizioni in materia di pubblici spettacoli, fondazioni lirico-sinfoniche e attività culturali), venne costituita la Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari, incaricata della organizzazione degli spettacoli, nella loro graduale ripresa; che con l'art. 18 del decreto-legge n. 262 del 2006 (collegato alla finanziaria 2007), convertito in legge n. 286 del 2006 (art. 2 comma 105), venne disposto l'esproprio.

Successivamente a tale provvedimento i Messeni Nemagna hanno presentato ricorso per decreto ingiuntivo in data 9 febbraio 2007, per il conseguimento, da parte della Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari, della somma corrispondente ad una indennità pari al 25 per cento del canone di concessione, prevista dal Protocollo di intesa stipulato il 21 novembre 2002 tra le parti, ed hanno chiesto al Presidente del Tribunale di Bari di sollevare la questione di legittimità costituzionale all'odierno esame.

Il rimettente ha precisato che l'indennità richiesta era stata prevista dal Protocollo di intesa, nel caso di ritardo nella ultimazione dei lavori di ricostruzione del teatro oltre il termine quadriennale stabilito, in cui la costituenda Fondazione restava obbligata a corrisponderla ai proprietari a partire dal quinto anno, e quindi dal 21 novembre 2006.

I ricorrenti avrebbero avuto diritto di esigere la somma, richiesta a detto titolo con il ricorso monitorio, se non fosse sopravvenuta nel frattempo la disposizione legislativa di esproprio del teatro in favore del Comune, avente l'effetto di caducare le obbligazioni nascenti dal Protocollo che prevedeva la concessione dell'uso e della gestione del Teatro di proprietà privata in favore della Fondazione.

3. – Nel giudizio innanzi a questa Corte è intervenuta Vittoria Messeni Nemagna, non compresa tra i ricorrenti per il decreto ingiuntivo nel giudizio a quo, che, allegando la propria qualità di comproprietaria del teatro, ha insistito per l'accoglimento della questione proposta.

Questa Corte, con ordinanza emessa nel corso dell'udienza di discussione, ha dichiarato ammissibile l'intervento, e tale pronuncia va confermata, alla luce della costante giurisprudenza, atteso l'interesse qualificato a tale intervento (titolarità del diritto che è stato soppresso con l'espropriazione), immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio a quo (vedi ordinanza letta all'udienza del 3 luglio 2007, allegata alla sentenza n. 349 del 2007; ordinanza letta all'udienza del 6 luglio 2006, allegata alla sentenza n. 279 del 2006).

4. – L'art. 18, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 262 del 2006 prevede che «al fine di garantire la celere ripresa delle attività culturali di pubblico interesse presso il teatro Petruzzelli di Bari, a decorrere dalla entrata in vigore del presente decreto, il Comune di Bari acquista la proprietà dell'intero immobile sede del predetto teatro, ivi incluse tutte le dotazioni strumentali e le pertinenze, libera da ogni peso, condizione e diritti di terzi», aggiungendo che «con uno o più provvedimenti, il prefetto di Bari determina l'indennizzo spettante ai proprietari ai sensi della vigente normativa in materia di espropriazioni, dedotte tutte le somme già liquidate dallo Stato e dagli enti territoriali per la ricostruzione del teatro Petruzzelli di Bari fino alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Il Prefetto di Bari cura, altresì, l'immediata immissione del Comune di Bari nel possesso del Teatro medesimo».

Quest'ultima frase è sostituita da «Il Prefetto di Bari cura, altresì, l'immediata immissione del Comune di Bari nel possesso dell'intero immobile, da trasferire nella proprietà comunale ai sensi del comma 105», nel testo dell'art. 2, comma 106, dello stesso decreto-legge, nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, che per il resto, ai commi 105 e 106, riproduce esattamente la formula dell'originario art. 18.

È sembrato al rimettente ricorrere in concreto quella situazione di assoluta evidenza della mancanza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, che giustifica il sindacato della Corte costituzionale in ordine alla legittimità del decreto-legge, ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost.

5. – La questione è ammissibile, anche se proposta in sede di procedimento sommario, trattandosi pur sempre di un «giudizio» (sia pure in fase sommaria) la cui esistenza costituisce, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, l'unico presupposto oggettivo di legittimazione per dare origine all'incidente di costituzionalità (sentenze n. 177 del 1981 e n. 163 del 1977).

6. – Non è fondata l'eccezione, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, relativa al sopravvenuto venir meno dell'interesse alla declaratoria di illegittimità costituzionale, per essere stato il decreto-legge n. 262 del 2006 abrogato dalla legge di conversione.

Seppure è vero che l'allegato alla legge di conversione n. 286 del 2006, recante le modifiche al decreto-legge, si conclude con l'espressa soppressione degli articoli da 3 a 47 del decreto, si deve, però, tenere presente che l'articolo 2, comma 105, dello stesso decreto-legge nel testo

sostituito dalla legge di conversione, riproduce testualmente l'art. 18 del decreto-legge n. 262 del 2006, aggiungendo soltanto che oggetto dell'esproprio è l'«intero» immobile; ed inoltre che il nuovo testo fa comunque parte delle «modificazioni apportate in sede di conversione al decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262» (così il titolo dell'allegato, cui si richiama l'art. 1, comma 1, della legge n. 286 del 2006 nell'atto di convertire il decreto), e che, in particolare, il testo del comma 104 dispone che l'esproprio decorre «dalla data di entrata in vigore del presente decreto»: con il che resta stabilito l'effetto espropriativo fin dalla data della decretazione d'urgenza.

7. – Parimenti infondata è l'altra eccezione dell'Avvocatura generale, relativa alla inapplicabilità della norma censurata, che determinerebbe l'irrilevanza della questione.

In realtà la norma denunciata è condizione negativa di accoglibilità della pretesa, e ciò è rilevato dalla parte privata nel ricorso per ingiunzione, in cui specificamente si chiede che il giudice sollevi la questione di legittimità costituzionale.

Quanto alla dedotta (dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri) mancanza di certezza, liquidità, esigibilità del credito, quali presupposti di accoglibilità del ricorso per ingiunzione, per il fatto notorio del mancato recupero edilizio del teatro e della totale inutilizzabilità dello stabile, essa è smentita dalla stessa ordinanza di rimessione, dalla quale, sia pur sinteticamente, si coglie che il diritto all'indennità sorgeva per il solo fatto dello scadere del quadriennio dalla stipula del Protocollo d'intesa, indipendentemente dal compimento dei lavori di ricostruzione e dall'agibilità del teatro.

8. – Nel merito, la questione di costituzionalità è fondata.

8. 1. – Questa Corte, con recente pronuncia (sentenza n. 171 del 2007), nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di un decreto-legge, convertito in legge con modificazioni, per difetto dei requisiti di cui all'art. 77, comma secondo, della Costituzione, ha affermato, richiamando una precedente decisione (sentenza n. 29 del 1995), che la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura in primo luogo un vizio di illegittimità costituzionale del decreto-legge che risulti adottato al di fuori dell'ambito applicativo costituzionalmente previsto.

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

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

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

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

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

Analogamente, nei lavori preparatori della legge di conversione, la giustificazione in generale della eterogeneità delle norme inserite nel

decreto-legge è basata sulla affermazione che tutte le disposizioni concorrono alla manovra di finanza pubblica, in quanto intervengono in materia fiscale e finanziaria a fini di riequilibrio di bilancio: esigenza cui non attiene in alcun modo la disposizione relativa al teatro Petruzzelli. Quando si è tentato di giustificare in modo specifico la norma che dispone l'esproprio del teatro, si è dovuto riconoscere, che la stessa è stata introdotta per risolvere una «annosa vicenda» e tutelare l'interesse ad una «migliore fruizione del bene da parte della collettività», così ammettendo non solo il difetto di collegamento con la manovra di bilancio, ma anche l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza con riguardo alla finalità pubblica dichiarata.

Questa affermazione non rende ragione dell'esistenza della necessità ed urgenza di tale introduzione, che, secondo i principi enunciati dalla sentenza n. 171 del 2007, non può essere sostenuta da apodittica enunciazione della sussistenza dei richiamati presupposti, né può esaurirsi nella eventuale constatazione della ragionevolezza della disciplina.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 262 del 2006, e dell'art. 2, commi 105 e 106, dello stesso decreto-legge nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge n. 286 del 2006.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, commi 2 e 3, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) e dell'art. 2, commi 105 e 106, dello stesso decreto-legge, nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre

2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2008.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

La Sentenza n. 220 del 2013

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

(omissis)

Considerato in diritto

(omissis)

12.1.– Si deve osservare innanzitutto che l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dei seguenti ambiti: «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

La citata norma costituzionale indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali. È appena il caso di rilevare che si tratta di norme ordinamentali, che non possono essere interamente

condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza».

I decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità. Per questo motivo, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere «misure di immediata applicazione» (art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»). La norma citata, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa.

Del resto, lo stesso legislatore ha implicitamente confermato la contraddizione sopra rilevata quando, con l'art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012, ha sospeso per un anno – fino al 31 dicembre 2013 – l'efficacia delle norme del d.l. n. 201 del 2011, con la seguente formula: «Al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale ed al fine di garantire il conseguimento dei risparmi previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché quelli derivanti dal processo di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica dello Stato, fino al 31 dicembre 2013 è sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art.

23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Dalla disposizione sopra riportata non risulta chiaro se l'urgenza del provvedere – anche e soprattutto in relazione alla finalità di risparmio, esplicitamente posta a base del decreto-legge, come pure del rinvio – sia meglio soddisfatta dall'immediata applicazione delle norme dello stesso decreto oppure, al contrario, dal differimento nel tempo della loro efficacia operativa. Tale ambiguità conferma la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale.

Le considerazioni che precedono non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative.

(omissis)

