

Marco Mancini

Alla ricerca dell'“intenzione del legislatore” nella giurisprudenza della Corte costituzionale: orientamenti di fondo e casi emblematici*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il ricorso in chiave “originalista” all’argomento dell’“intenzione del legislatore” nelle decisioni della Corte relative alla forma di governo. - 3. Il ricorso all’“intenzione del legislatore” nell’interpretazione delle fonti normative. - 3.1. Leggi di interpretazione autentica, incidenza sui processi in corso e uso improprio della funzione legislativa. - 3.2. Le leggi-provvedimento e la “ragion sufficiente” posta a fondamento del loro intervento. - 3.3. Il raffronto di coerenza “teleologica” tra decreto legislativo e legge delega. 3.4. - L’omogeneità materiale e teleologica del decreto-legge. - 4. Considerazioni conclusive.

The present paper aims to analyze the use of the interpretative argument of the legislator’s intention by the Constitutional Court, with particular regard to the jurisprudential orientations relating to the form of government and primary normative sources.

1. Introduzione

Il lavoro si propone di analizzare le modalità di utilizzo dell’argomento interpretativo dell’“intenzione del legislatore” da parte della Corte costituzionale. L’analisi riguarderà prevalentemente la giurisprudenza relativa all’ultimo decennio e si concentrerà su alcune tematiche specifiche ritagliate all’interno dei settori della forma di governo e delle fonti del diritto.

Occorre preliminarmente indicare, seppur in modo sintetico, cosa si intende per “intenzione del legislatore” e operare alcune precisazioni al riguardo. Dal punto di vista classificatorio, l’“intenzione del legislatore”¹ viene annoverata tra gli argomenti ermeneutici utilizzati dall’interprete per chiarire il significato di un enunciato normativo, laddove l’argomento letterale desumibile dal testo si riveli inidoneo allo scopo. Si tratta di una sorta di congettura formulata dall’interprete per attribuire ad un testo normativo un significato preciso asseritamente corrispondente a quello intenzionalmente voluto dal legislatore, del quale si riconosce la superiorità in ossequio al principio di separazione dei poteri.

Esistono molteplici varianti di questo argomento interpretativo sia sul piano oggettivo, in relazione al significato ascrivibile al termine “intenzione”, che su quello soggettivo, in relazione al significato ascrivibile al termine “legislatore”. Sotto il primo profilo, l’“intenzione” può essere di tipo “semantico”, “teleologico” o “sistematico” a seconda che riguardi rispettivamente il significato di uno specifico termine inserito nel testo normativo (ciò che il legislatore intendeva dire), la finalità che il legislatore intende perseguire con quella disciplina (ciò che il legislatore intendeva fare, cioè l’effetto che voleva conseguire) oppure la collocazione ordinamentale di tale disciplina. Sotto il secondo profilo, il tipo di “legislatore” cui si intende fare riferimento solitamente è quello “storico”, cioè l’autorità normativa precisamente identificata che ha prodotto la disciplina. Rivestono invece carattere del tutto residuale i richiami al legislatore “attuale”, vale a dire quello in carica al momento di svolgimento dell’operazione interpretativa, del quale si evidenziano le intenzioni per così dire

* La ricerca è stata realizzata nell’ambito del NextGenerationEU – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4 Componente 2, Investimento 1.1 Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) - CUP Master N. J53D23006110001 - Codice Progetto 2022ZPA2N4, Codice Progetto unità Venezia H53D23002990001.

¹ Riguardo alla quale, ex multis, v. R. GUASTINI, *Interpretare e argomentare*, Milano, 2011, 272 ss.; D. CANALE, G. TUZET, *La giustificazione della decisione giudiziale*, II ed., Torino, 2020, 97 ss.

“negative”, inerenti al fatto che non è intervenuto per modificare la disciplina storica; o al legislatore “idealizzato”, “razionale” o “giusto” che sia, vale a dire quello che, qualora intendesse disciplinare la materia, lo farebbe appunto in modo razionale ed equo. Il richiamo a legislatori diversi da quello “storico” comporta peraltro il ricorso anche ad un’intenzione di tipo “controfattuale”², che muove, cioè, da un’ipotesi contraria ai fatti, relativa ad un evento che non è realmente accaduto³.

Vi sono poi problemi di non secondario rilievo afferenti all’esatta individuazione della *voluntas legis* in presenza di un legislatore collettivo quali sono i Parlamenti, la cui volontà manifestata all’esterno è la risultante della sommatoria delle singole intenzioni della molteplicità di individui che li compongono. Non essendo possibile ricostruire l’“intenzione” in base agli stati mentali interni del legislatore ma soltanto una “intenzione” presunta ragionevolmente attribuibile ad un insieme di individui in base alle loro manifestazioni esterne, occorre interrogarsi in ordine agli strumenti utilizzabili, alle fonti da cui è possibile trarla. Un ruolo di rilievo al riguardo rivestono i documenti che accompagnano le diverse fasi dell’*iter* legislativo e in particolare, ovviamente, i lavori preparatori⁴, ricostruibili sulla base di vari elementi quali gli interventi in Aula o in Commissione dei parlamentari, le relazioni di accompagnamento dei disegni di legge, le relazioni illustrative delle proposte di emendamento ecc.⁵.

Per quanto riguarda, infine, il procedimento interpretativo vero e proprio, al fine di valutare la correttezza dell’*iter* logico- argomentativo occorrerà prestare attenzione a due profili. Anzitutto, “a monte”, occorre distinguere se l’argomento interpretativo in parola sia stato suggerito dal giudice *a quo* e successivamente apprezzato e discusso dalla Corte; oppure rilevato “d’ufficio” dalla Corte stessa e utilizzato per dirimere la questione in assenza di una precedente menzione da parte del giudice *a quo*. Successivamente, “a valle”, per quanto concerne l’esito cui conduce il ricorso all’argomento interpretativo dell’“intenzione del legislatore”, occorre rivolgere l’attenzione al peso che esso riveste nell’ambito dell’*iter* logico-argomentativo. Può trattarsi, infatti, di un peso “determinante”, laddove assolve un rilievo pressoché esclusivo nella ricostruzione e determinazione del significato dell’enunciato normativo; oppure “concorrente”, laddove contribuisca alla determinazione del significato dell’enunciato normativo assieme ad altri criteri interpretativi quali quelli letterali, sistematici o per principi. Occorre peraltro segnalare, con specifico riferimento al giudizio della Corte costituzionale, che non di rado l’argomento dell’“intenzione del legislatore”

² Tale tipo di “intenzione” parte da un antecedente falso, perché il legislatore non ha disciplinato la fattispecie. Sul ragionamento “controfattuale” v. D. CANALE, G. TUZET, *Intenzioni del legislatore e ragionamento controfattuale*, in *Anal. dir.*, 2014, 195 ss.

³ Alla combinazione tra i due elementi è connessa la distinzione tra volontà del legislatore storico, per così dire in carne e ossa, e volontà della legge o *ratio legis*, ossia il motivo, lo scopo per cui una norma è stata emanata o il principio o valore che è diretta a tutelare, da valutarsi nel momento in cui la norma è destinata a ricevere applicazione. Si tratta della distinzione tra “intenzione teleologica soggettiva” e “intenzione teologica oggettiva” risalente a R. ALEXY, *Teoria dell’argomentazione giuridica*, Milano, 1978, 190 ss., sulla quale v. V. VELLUZZI, *Commento agli artt. 12, 13 e 14 delle Disposizioni sulla legge in generale*, in AA. VV. (a cura di), *Commentario del Codice Civile*, vol. I, Torino, 2012, 453 ss. V. anche G. ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1991, 72 ss.; V. COLUSSI, P. ZATTI, *Lineamenti di diritto privato*, V ed., Padova, 1995, 21, i quali parlano di «risultato pratico» che la norma intende conseguire; E. DICIOTTI, *Interpretazione della legge e discorso razionale*, Torino, 1999, 312 ss. Critico nei riguardi del riferimento alla volontà della legge che si risolve, soprattutto in relazione alle norme di più recente emanazione, in un tentativo per «eludere, accantonare, o sabotare la politica del diritto effettivamente perseguita dagli organi legislativi, sostituendo ad essa la politica del diritto dell’interprete», R. GUASTINI, *Interpretare*, cit., 275.

⁴ Riguardo ai quali v. F. MOLTENI, *Influenza dei lavori preparatori ai fini dell’interpretazione della legge*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1958, 384 ss.; L. PEGORARO, *Lavori preparatori della legge e sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 9/1988, 1441 ss.

⁵ Ben nota sul punto la critica di A. ROSS, *Diritto e giustizia*, Einaudi, Torino, 1958, 135. Del resto, anche gli orientamenti giurisprudenziali sono univoci nell’attribuire al ricorso ai lavori preparatori una valenza meramente sussidiaria rispetto alla volontà obiettivamente espressa dalla legge, quale si trae dal suo dato letterale e logico. V. al riguardo, tra le prime, Cass. civ., sent. 21 maggio 1988, n. 3550; Cass. civ., sent. 27 febbraio 1995, n. 2230.



assume una funzione strumentale e servente rispetto all'applicazione di alcune specifiche e peculiari tecniche di giudizio della Corte quali lo scrutinio di ragionevolezza e il bilanciamento di principi e valori.

Per quanto concerne il rapporto in cui l'argomento interpretativo in parola si trova con gli altri enunciati nell'art. 12 delle Preleggi e in particolare con quello letterale e quindi in relazione all'ordine di applicazione degli stessi, la tesi alla fine prevalsa nella giurisprudenza comune⁶ è quella di attribuire al criterio dell'"intenzione del legislatore" una funzione sussidiaria ed integrativa. Riguardo all'interpretazione delle disposizioni costituzionali, cui viene riconosciuto un carattere di specificità, l'argomento dell'intenzione del Costituente assume invece la configurazione di principale strumento ermeneutico, come si evince dagli orientamenti della Corte⁷ che, in una celebre pronuncia che si andrà ad analizzare di qui a breve⁸, ha definito l'interpretazione letterale «un metodo primitivo sempre ... ancor più se oggetto della ricostruzione ermeneutica sono le disposizioni costituzionali, che contengono norme basate su principi fondamentali indispensabili per il regolare funzionamento delle istituzioni della Repubblica democratica».

Tutti i profili cui si è fatto sinora cenno si combinano variamente nella giurisprudenza della Corte ogniqualvolta ricorre all'argomento interpretativo in parola. L'analisi, però, come detto, si concentrerà soltanto su alcuni, specifici filoni giurisprudenziali, rispetto ai quali si cercherà di comprendere soprattutto quale peso la Corte abbia attribuito all'"intenzione del legislatore" nella decisione del caso rimesso alla sua cognizione.

2. Il ricorso in chiave "originalista" all'argomento dell'"intenzione del legislatore" nelle decisioni della Corte relative alla forma di governo

La Corte ha fatto ricorso all'argomento interpretativo in parola in alcune decisioni sulla forma di governo⁹. Una prima peculiarità di questi orientamenti giurisprudenziali risiede nel fatto che si sviluppano prevalentemente in sede di conflitti di attribuzione interorganici, ove si discute della spettanza delle attribuzioni costituzionali in contesa nell'ambito di controversie connotate da elevati profili di politicità. La seconda deriva invece dal fatto che l'attività interpretativa svolta dalla Corte per dirimere il conflitto ha ad oggetto disposizioni costituzionali connotate da un elevato tasso di laconicità, genericità ed indeterminatezza, per la corretta lettura delle quali non può prescindersi dal rivolgere l'attenzione anche ad ulteriori fonti di integrazione quali le convenzioni costituzionali, i regolamenti parlamentari e finanche le leggi.

Le decisioni della Corte che assumono rilievo sotto questo profilo e meritano pertanto di essere richiamate sono quattro, tre delle quali più risalenti e una più recente.

La prima riguarda la risoluzione del c.d. "caso Mancuso" avente ad oggetto la questione relativa alla legittimità ed ammissibilità o meno dell'istituto della sfiducia al singolo Ministro¹⁰.

⁶ V. *ex pluribus* Cass. civ., sent. 10 maggio 2003, n. 7176; Cass. civ., sent. 3 giugno 2011, n. 12136. Riguardo alle diverse tesi e ai diversi orientamenti giurisprudenziali formati sul tema v. V. VELLUZZI, *Commento*, cit., 492 ss.

⁷ [Corte cost., sent. 10 novembre 1992, n. 429](#), ove si legge testualmente che «la ricostruzione della intenzione del Costituente, in regime di costituzione rigida, è essenziale per misurare la compatibilità tra disposizione di legge e precetto costituzionale. L'ermeneutica costituzionale non può in alcun caso prescindere dall'ispirazione che presiedette al processo formativo della norma costituzionale assumendo in essa particolare rilievo la essenza storico-politica». Riguardo a tale pronuncia v. M. DOGLIANI, *Il "posto" del diritto costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1/1992, 525 ss.

⁸ [Corte cost., sent. 15 gennaio 2013, n. 1](#), riguardo alla quale v. *infra*, nota 15.

⁹ In tema v., in particolare, L. G. SCIANNELLA, *L'argomento dell'original intent nella giurisprudenza costituzionale in tema di forma di governo*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 2008, 43 ss.

¹⁰ Si allude a [Corte cost., sent. 18 gennaio 1996, n. 7](#), riguardo alla quale v. S. BARTOLE, *Il caso Mancuso alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1/1996, 67 ss.; S. NICCOLAI, *Il conflitto di attribuzioni e la politica*, ivi, 74 ss.; G. D'ORAZIO, *Il*

Nel pervenire alla conclusione dell'ammissibilità dell'istituto in parola la Corte ricorre, tra gli altri, proprio all'argomento dell'"intenzione del legislatore". Il riferimento, chiaro ed esplicito, è alla volontà del legislatore storico (Assemblea Costituente), ricostruita sulla scorta dei lavori preparatori. In particolare, si richiamano i lavori della Commissione Forti, all'esito dei quali si sottolineò l'inopportunità di esplicitare l'esistenza di una responsabilità politica dei Ministri a fianco di quella dell'intero Governo, preferendo piuttosto rimettere la questione al piano dei principi non scritti; il progetto originario della Commissione dei settantacinque, ove si prevedeva che la fiducia parlamentare dovesse investire il Primo Ministro e i Ministri, modificato poi con la previsione del solo Governo; alcuni emendamenti volti ad escludere, quale conseguenza del voto contrario ad una proposta governativa, le dimissioni del Governo «o del Ministro interessato». Il giudice costituzionale sembrerebbe quindi appellarsi ad un'"intenzione" di tipo "teleologico" che però non pare potersi desumere né esplicitamente né implicitamente dagli elementi richiamati, dai quali al più può trarsi il convincimento che il Costituente, alla fine, non abbia voluto prendere posizione sul tema. Del resto, è la Corte stessa ad affermare, ricorrendo in tal modo ad una sorta di "intenzione controfattuale", che la mancata previsione dell'istituto della sfiducia individuale non lo pone al di fuori del quadro costituzionale e anzi che la mancata presa di posizione al riguardo non ha pregiudicato le modalità attuative della forma di governo in tal senso.

L'argomento interpretativo in parola, quindi, non risulta di per sé risolutivo o dirimente, tant'è che la Corte immediatamente dopo vi affianca quello logico-sistematico andando a verificare se la sfiducia individuale possa «reputarsi elemento intrinseco al disegno tracciato negli artt. 92, 94 e 95 della Costituzione, suscettibile di essere esplicitato in relazione alle esigenze poste dallo sviluppo storico del governo parlamentare». La risposta in senso positivo deriva proprio dalla lettura in combinato disposto delle richiamate disposizioni costituzionali, dalla quale si evince l'esistenza di una responsabilità politica di tipo collegiale in capo all'intera compagine governativa e di una responsabilità politica individuale dei singoli Ministri quali vertici dei rispettivi dicasteri. Sotto quest'ultimo profilo, peraltro, con una sorta di ragionamento circolare, si richiamano ancora una volta i lavori preparatori per evidenziare come il termine «individuale» abbia sostituito quello originariamente previsto, «personale» e per sottolineare come non si tratti di una modifica puramente lessicale bensì sostanziale siccome indicativa della volontà di istituire una correlazione tra responsabilità collegiale e individuale «nel comune quadro della responsabilità politica». Attività collegiale del Governo e attività individuale dei Ministri debbono raccordarsi per consentire il perseguimento di un unitario indirizzo politico cui concorrono Parlamento e Governo. Nel caso di insorgenza di un conflitto tra questi ultimi, pertanto, si configurano strumenti di risoluzione a disposizione tanto del Governo, quali le dimissioni collegiali o individuali del singolo Ministro, quanto del Parlamento, quale la sfiducia diretta a colpire la compagine governativa nel suo complesso oppure il singolo Ministro nell'esercizio delle sue attribuzioni. Una volta riconosciuta l'esistenza di una responsabilità individuale in capo ai singoli Ministri, quindi, se ne debbono trarre le relative conseguenze in termini di sfiducia.

Peraltro, *ad adiuvandum*, la Corte si avvale anche del richiamo ad alcune fonti integrative della disposizione costituzionale quali i regolamenti parlamentari e in particolare quello della Camera che prevede espressamente la mozione di sfiducia individuale, e le prassi applicative, quali quelle del Senato, ove si è fatto a volte ricorso all'istituto in parola sulla scorta del parere conforme della Giunta per il regolamento. Si tratta di elementi richiamati e utilizzati siccome ritenuti conformi al sistema costituzionale, diretti ad integrare ed invero le norme e i principi contenuti agli artt. 92, 94 e 95

Ministro dissenziente tra Governo e Parlamento, in *Dir. soc.*, 2/1996, 153 ss.; A. PISANESCHI, *Nuovi criteri in tema di legittimazione dei singoli Ministri al conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato e "moderata" apertura al controinteressato*, in *Giust. civ.*, 1996, 1261 ss.; F. DONATI, *Unità di azione del Governo e responsabilità politica dei singoli ministri alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1996*, in *Quad. cost.*, 2/1997, 357 ss.

Cost. e che assurgono al rango di vere e proprie convenzioni costituzionali, siccome frutto di comportamenti costantemente ripetuti nel tempo e consolidati o comunque retti da criteri comuni, in situazioni identiche o analoghe¹¹.

In conclusione, la Corte in questa pronuncia richiama l'“intenzione” del legislatore “storico” in senso “teleologico” ma se ne avvale come argomento concorrente, recessivo rispetto a quello logico-sistematico senz'altro prevalente.

Altra pronuncia nella quale la Corte si è avvalsa del richiamo all'“intenzione del legislatore” è quella relativa alla qualificazione del potere di grazia¹². Come noto, la conclusione cui è pervenuta al riguardo è che l'atto di concessione della misura di clemenza individuale è di esclusiva spettanza presidenziale e la controfirma del Ministro della giustizia assume valore puramente notarile, siccome volta esclusivamente ad attestare la regolarità dell'istruttoria e dell'iter procedurale.

Ebbene, proprio in avvio dell'iter motivazionale la Corte richiama i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente relativi all'art. 87, comma 11, Cost. con il precipuo scopo di dimostrare l'intenzione di trasporre l'istituto della grazia all'interno del testo costituzionale secondo una linea di sostanziale continuità rispetto all'epoca statutaria. L'art. 8 dello Statuto albertino, infatti, nell'attribuire al Monarca il potere di «far grazia e commutare le pene», ne sottraeva l'esercizio al potere giudiziario e all'applicazione della legge per rimmetterlo piuttosto al giudizio equitativo del Re. A conferma della sottrazione dell'esercizio di tale potere al circuito decisionale giudiziario, l'art. 826 del c.p. del 1865 prevedeva che le istanze di grazia fossero dirette al Re e presentate al Ministro di Grazia e Giustizia. L'evoluzione determinatasi già in epoca statutaria aveva peraltro condotto alla configurazione della grazia non come potere di natura personale, svincolato come tale dal concorso di altri organi costituzionali nel suo esercizio, bensì come atto adottato in via di prerogativa dal Monarca nella veste di Capo dello Stato e sottoposto quindi al principio generale della responsabilità ministeriale. Tali caratteristiche ad avviso della Corte sono rimaste immutate in seguito all'introduzione della Carta costituzionale del 1948, ove si prevede la necessaria sottoposizione alla controfirma ministeriale di tutti gli atti del Presidente della Repubblica, ivi inclusi quelli di sua esclusiva spettanza, una volta definiti “di prerogativa”.

Anche in questo caso, l'argomento interpretativo dell'“intenzione del legislatore” non assume un peso determinante all'interno della motivazione concorrendo piuttosto con altri alla fine prevalenti. La questione dirimente, infatti, rappresentata dall'individuazione dell'effettivo titolare del potere di grazia, implica il previo chiarimento dei rapporti tra il Capo dello Stato, chiamato ad emanare il relativo provvedimento, e il Ministro della Giustizia, chiamato a curare l'istruttoria, a predisporre materialmente il documento, a sottoscriverlo e a curarne l'esecuzione. Per fare ciò, la Corte reputa essenziale chiarire la funzione cui è preordinata la grazia. Anche in questo caso, si attribuisce un peso preponderante all'argomento logico-sistematico, relativo alla collocazione della figura del Capo dello Stato nella forma di governo italiana, ricostruita attraverso il puntuale riferimento alla prassi applicativa dell'istituto sviluppatasi in epoca repubblicana¹³. Alla qualificazione della grazia quale

¹¹ Per inciso, nella pronuncia in parola si rinviene anche un altro richiamo all'“intenzione del legislatore” nella parte in cui, nel chiarire le attribuzioni costituzionali del Ministro di Grazia e Giustizia ex art. 110 Cost., si individua la *ratio* di tale disposizione costituzionale nella necessità di delimitare il suo campo di intervento rispetto a quello del Consiglio Superiore della Magistratura.

¹² [Corte cost., sent. 18 maggio 2006, n. 200](#), riguardo alla quale v. G. M. SALERNO, *Brevi riflessioni su alcuni aspetti problematici della sentenza della Corte costituzionale in tema di concessione della grazia*, in *Giur. cost.*, 5/2006, 2017 ss.; M. RUARO, *La competenza presidenziale in tema di grazia: dai valori costituzionali di riferimento alle implicazioni sul “modus procedendi”*, ivi, 2024 ss.; M. BETZU, *Il potere di grazia: sull'eccesso di potere del decreto presidenziale*, in *Quad. cost.*, 4/2006, 788 ss.

¹³ Si è assistito, al riguardo, ad una parabola evolutiva contrassegnata dal passaggio da un originario utilizzo dell'istituto quale strumento di politica penitenziaria, al successivo recupero della sua funzione di strumento diretto a soddisfare eccezionali esigenze di natura umanitaria.

provvedimento di clemenza individuale privo di connotati di politicITÀ e ispirato piuttosto a finalità umanitarie connesse al senso di umanità e alla finalità rieducativa che devono caratterizzare la pena ex art. 27 Cost.¹⁴ non può non conseguire, per ragioni strettamente connesse alla configurazione della nostra forma di governo, l'attribuzione della titolarità del relativo potere al Capo dello Stato, organo *super partes* estraneo al circuito dell'indirizzo politico, come tale maggiormente idoneo a valutare la sussistenza dei presupposti umanitari necessari per l'emanazione del provvedimento.

Anche in questa pronuncia, pertanto, è possibile scorgere alcuni profili ermeneutico-applicativi che si ripetono e si consolidano e consentono di cominciare a delineare un *modus operandi* della Corte, laddove ricorra all'argomento dell'"intenzione del legislatore" per dirimere controversie relative alla forma di governo. Tali "invarianti" sono rappresentate: dal richiamo all'"intenzione" del legislatore "storico", ricostruita mediante l'analisi dei lavori preparatori; dal riferimento ad un'"intenzione" di tipo "teleologico"-sistematico" più che "semantico"; dal peso non rilevante ma al più concorrente attribuito all'argomento interpretativo *de quo* nel contesto dell'*iter* logico-argomentativo; dall'utilizzo delle fonti integrative delle disposizioni costituzionali, *in primis* delle prassi applicative.

La terza vicenda di interesse è quella relativa al conflitto tra Procura di Palermo e Presidente della Repubblica originato dall'intercettazione casuale, nello svolgimento di attività di indagine nei riguardi di un terzo, di alcune conversazioni telefoniche del Capo dello Stato¹⁵. La Costituzione non contiene alcuna prescrizione specifica relativa ad un divieto assoluto di intercettazione delle comunicazioni del Capo dello Stato. Al fine della risoluzione del conflitto, quindi, occorre attribuire un significato preciso al silenzio serbato dalla Costituzione sul punto per poi risalire alla volontà, all'"intenzione" implicitamente manifestata al riguardo dal Costituente. L'"intenzione del legislatore", pertanto, in questo caso, più che uno strumento utilizzato nell'ambito del percorso argomentativo diretto ad interpretare una disposizione costituzionale costituiva piuttosto l'esito del processo interpretativo, che si fonda su altri criteri.

In primis, a mo' di premessa metodologica, si richiama la necessità di ricorrere in ogni sede giurisdizionale, ivi inclusa quella costituzionale, all'interpretazione giudiziale conforme alla Costituzione, da operarsi in riferimento non alle singole norme isolatamente considerate bensì all'intero sistema costituzionale. Da tale premessa discende, quale corollario, l'utilizzo del criterio sistematico al fine di ricostruire, in base all'insieme dei principi costituzionali, la figura e il ruolo del Capo dello Stato all'interno del sistema costituzionale (*rectius*, della forma di governo) italiano.

Ed è proprio sulla scorta dell'interpretazione sistematica che la Corte perviene alla conclusione dell'esistenza nell'ordinamento costituzionale di un divieto assoluto di intercettazione (e quindi di valutazione, utilizzazione e propalazione all'esterno) delle comunicazioni presidenziali con conseguente obbligo di loro immediata distruzione, in base a due distinti argomenti. Il primo attiene

¹⁴ Si esprime in senso favorevole al riguardo A. PUGIOTTO, *Dopo la sentenza n. 200/2006: un nuovo statuto per gli atti di clemenza*, in *Quad. cost.*, 4/2007, 772 ss. *Contra*, in senso critico, G. U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Rivista Aic*, 21 marzo 2007; M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, 2/2007, 190 ss.

¹⁵ [Corte cost., sent. 15 gennaio 2013, n. 1](#), riguardo alla quale v. A. PACE, *Intervento orale come difensore della Procura della Repubblica di Palermo nel conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 1/2013, 48 ss.; M. MAZZIOTTI, *Osservazioni sulla sentenza n. 1/2013, con cui la Corte costituzionale ha deciso il conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti del Tribunale di Palermo*, ivi, 50 ss.; U. DE SIERVO, *Una buona sentenza a tutela della libertà del Presidente della Repubblica*, ivi, 64 ss.; L. CARLASSARE, *La riservatezza del Presidente fra ragioni del caso e salvaguardia dei principi*, ivi, 59 ss.; A. D'ANDREA, *Attività informale e iper-riservatezza del Presidente della Repubblica: il via libera della Corte con qualche slancio di troppo*, ivi, 77 ss.; F. MODUGNO, *Tanto rumore per nulla (o per poco)?*, ivi, 1247 ss.; P. FERRUA, *La sentenza sulle intercettazioni "casuali" del Presidente Napolitano. I non sequitur della Corte costituzionale*, ivi, 1287 ss.; F. MODUGNO, *Una rassegna di dottrina sulla sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, ivi, 3933 ss.

al ruolo di “magistrato di persuasione” attribuito al Capo dello Stato nel nostro ordinamento, implicante l’esercizio di poteri di stimolo, persuasione e moderazione che si estrinsecano non solo e non tanto nell’emanazione di specifici atti formali ma anche e soprattutto in attività informali delle quali deve essere assicurata la discrezione e riservatezza per garantirne l’efficacia. Il secondo deriva dal confronto con il regime di preclusione dell’utilizzo di determinati mezzi invasivi di prova previsto dalla Costituzione riguardo ad altri organi costituzionali, in particolare i parlamentari e i membri del Governo. Sul punto, la Corte interpreta la mancata previsione di strumenti diretti a rimuovere la preclusione all’utilizzo (quale la richiesta di autorizzazione alla Camera di appartenenza prevista per i parlamentari) e la mancata limitazione per categorie di reati quali espressioni dell’inderogabilità della sfera di riservatezza delle comunicazioni presidenziali¹⁶, la cui unica eccezione è quella prevista dall’art. 12, l. cost. n. 1/1953, ove si prevede la possibilità per il Comitato parlamentare, a seguito della sospensione dalla carica del Presidente messo in stato di accusa, di deliberare l’intercettazione delle sue comunicazioni laddove ritenuto necessario per l’accertamento dei reati di alto tradimento o attentato alla Costituzione ex art. 90 Cost. Ragionando *a contrario*, quindi, la Corte arguisce che nei riguardi delle altre fattispecie non sia ipotizzabile un livello di tutela inferiore.

La peculiarità di questo caso risiede nel fatto che la Corte, dinanzi al silenzio della Costituzione finisce col darle voce, attribuendo a tale silenzio un preciso significato e ascrivendo quindi al Costituente una sorta di “intenzione implicita”, siccome non altrimenti desumibile da altri elementi espressi. Al fondo della motivazione sviluppata dal giudice costituzionale vi è un ragionamento “controfattuale” in applicazione del quale si perviene a ritenere che ove il Costituente avesse inteso disciplinare il regime delle intercettazioni delle comunicazioni presidenziali lo avrebbe fatto nel senso di prevedere un divieto assoluto. Al di là della correttezza o meno del merito costituzionale della soluzione del conflitto, sul piano della metodologia interpretativa tale modo di procedere presta il fianco ad un’obiezione critica. Il rischio insito in generale in ogni opzione interpretativa “controfattuale” è quello di mascherare sotto le spoglie dell’“intenzione del legislatore” un argomento interpretativo che è in realtà il frutto del giudizio dell’interprete, finendo così con il sovrapporre e confondere i due piani che invece dovrebbero essere tenuti ben distinti. Il giudice costituzionale, quindi, in spregio al suo ruolo di *viva vox Constitutionis*, anziché limitarsi a dare voce alla Carta finisce per parlare al posto suo.

Ultima decisione di rilievo è quella resa nel 2021¹⁷, all’esito di un giudizio di legittimità costituzionale nel corso del quale la Corte si è trovata ad affrontare, seppur in via incidentale, al fine della valutazione della rilevanza e ammissibilità, la *vexata quaestio* relativa all’inclusione o meno nell’ambito applicativo dell’art. 66 Cost., e quindi all’assoggettamento o meno alla verifica dei poteri, degli atti e delle attività posti in essere nel corso della fase “preparatoria” del procedimento elettorale per il rinnovo delle Camere.

La Corte, nel pervenire alla conclusione negativa, attribuisce primario rilievo all’argomento dell’“intenzione del legislatore” “storico”, ricostruita attraverso il puntuale richiamo ai lavori

¹⁶ «Non si tratta quindi di una lacuna, ma, al contrario, della presupposizione logica, di natura giuridico-costituzionale, dell’intangibilità della sfera di comunicazioni del supremo garante dell’equilibrio tra i poteri dello Stato».

¹⁷ Si allude a [Corte cost., sent. 26 marzo 2021, n. 48](#), riguardo alla quale v. A. SAIITA, *Alla ricerca del giudice delle controversie pre-elettorali: la Corte completa il rammento per coprire l’inerzia del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2/2021, 631 ss.; A. PISANESCHI, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale sulla tutela giurisdizionale elettorale: brevi considerazioni*, *ivi*, 640 ss.; G. DELLEDONNE, *Procedimento elettorale preparatorio, elezioni politiche e tutela giurisdizionale: chiarimenti, discontinuità e problemi aperti*, *ivi*, 652 ss.; L. TRUCCO, [Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela \(a margine della sent. n. 48 del 2021\)](#), in questa *Rivista, Studi 2021/I*, 283 ss.; G. TARLI BARBIERI, [La necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale](#), in questa *Rivista, Studi 2021/II*, 658 ss.; M. MANCINI, *Tre manifesti a Palazzo della Consulta, Roma: la Corte traccia la via, del legislatore e dei giudici l’onere di percorrerla (a margine della sentenza n. 48 del 2021)*, in *Rivista AIC*, 3/2021, 409 ss.

preparatori dell'Assemblea Costituente e in particolare agli interventi degli On. Ambrosini e Codacci Pisanelli nella seduta della seconda Sottocommissione del 19 settembre 1946, sulla scorta dei quali ritiene di individuare l'"intenzione" "semantica" e al contempo "teleologica" del Costituente nella volontà di assoggettare alla convalida riservata soltanto le valutazioni relative ai titoli di ammissione degli eletti (*rectius*, di coloro che vengono proclamati eletti), con esclusione quindi dei soggetti partecipanti alla fase "preparatoria" che rivestono al più, la qualifica di meri candidati o addirittura neppure quella in caso di loro esclusione dalla partecipazione alla competizione elettorale.

L'argomento interpretativo in parola anche in questo caso non assume rilievo prevalente ed esclusivo ma concorre in misura paritaria con altri due. Il primo dei quali è quello letterale, fondato sull'interpretazione testuale della disposizione costituzionale, nella quale si fa espressamente riferimento ai «componenti» delle Camere e quindi, evidentemente, agli eletti una volta eletti. Il secondo è quello sistematico, che assume rilievo nella misura in cui la Corte ricorda come l'istituto della verifica dei poteri rivesta carattere derogatorio rispetto alla «"grande regola" del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti, in quanto scelta che appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente» e deve essere pertanto interpretato ed applicato in senso restrittivo e chiamato ad operare soltanto in via eccezionale laddove occorra tutelare i valori costituzionali implicati dall'art. 66 Cost., vale a dire l'autonomia ed indipendenza delle Camere riguardo alla risoluzione delle controversie relative alla loro composizione.

Volendo trarre alcune sintetiche conclusioni al riguardo è possibile affermare che la Corte manifesta una vocazione, una propensione fortemente "originalista"¹⁸, attraverso il richiamo all'"intenzione" del legislatore "storico", puntualmente e rigorosamente ricostruita mediante i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, nei riguardi della quale esprime un'indubbia deferenza. Rivolge inoltre l'attenzione a tutti e tre i tipi di "intenzione", sia quella "semantica", sia quella "teleologica" sia quella "sistematica", a volte richiamandole congiuntamente. Quanto al peso rivestito nell'*iter* motivazionale a sostegno delle decisioni, l'argomento in parola non assume mai un rilievo esclusivo o determinante bensì concorrente con altri, *in primis* quello letterale e quello logico-sistematico. In alcuni casi la Corte mitiga il rischio di "pietrificazione" dell'interpretazione costituzionale derivante dall'approccio strettamente "originalista" introducendo elementi di interpretazione evolutiva attraverso il richiamo alle fonti integrative delle disposizioni costituzionali, che ne esaltano i margini di flessibilità ed elasticità, quali i regolamenti parlamentari, le convenzioni costituzionali e le prassi applicative generatesi nel corso dei decenni.

3. Il ricorso all'"intenzione del legislatore" nell'interpretazione delle fonti normative

3.1. Leggi di interpretazione autentica, incidenza sui processi in corso e uso improprio della funzione legislativa

Per quanto riguarda l'interpretazione delle fonti di rango primario, un primo profilo di interesse concerne l'utilizzo stesso della funzione normativa, laddove il legislatore provveda ad emanare una

¹⁸ Riguardo alla dottrina statunitense dell'*original intent* v. almeno, in una letteratura sterminata, R. BORK, *Neutral principles and some First Amendment problems*, in *Ind. Law Journ.*, 47/1971, 1 ss.; W. REHNQUIST, *Political battles for judicial independence*, in *Washington Law Review*, 1975, 835 ss.; R. BERGER, *Government by judiciary. The transformation of the Fourteenth Amendment*, Cambridge, 1977; R. BORK, *Original intent and the Constitution*, in *Humanities*, 1986, 175 ss.; A. SCALIA, *Common-Law Courts in a civil law system: the role of United States Federal Courts in interpreting the Constitution and laws*, in A. SCALIA, *A matter of interpreting. Federal Courts and the law*, Princeton, 1997, 40 ss. Nella dottrina italiana, almeno, A. M. POGGI, *L'"intenzione del costituente" nella teoria dell'interpretazione costituzionale. Spunti per una sua definizione alla luce della dottrina americana dell'"original intent of the framers"*, in *Dir. pubbl.*, 1/1997, 161 ss.; G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. II, Torino, 2000, 314 ss.

legge di interpretazione autentica, diretta a chiarire la portata precettiva di disposizioni preesistenti di dubbio significato e apparentemente provvista di carattere retroattivo¹⁹.

L'adozione di tale tipo di legge comporta sul piano costituzionale una serie di problematiche di non secondario rilievo soprattutto nella misura in cui, attribuendo con efficacia *erga omnes* in via autoritativa un determinato significato ad una norma antecedente, si determina un'impropria sostituzione del potere legislativo a quello giudiziario.

Proprio per questo motivo la Corte costituzionale assoggetta le leggi di interpretazione autentica ad uno *strict scrutiny* di ragionevolezza, volto ad accertare la sussistenza di una serie di condizioni idonee a legittimare la loro adozione²⁰.

Anzitutto, la Corte sottolinea trattarsi di una tecnica normativa di carattere eccezionale, riconoscibile anzitutto mediante l'autoqualificazione come tale della legge di interpretazione autentica, di per sé però non decisiva²¹. Al di là di tale elemento formale, infatti, è necessaria la ricorrenza di una serie di stringenti requisiti di carattere sostanziale. Occorre anzitutto che la disposizione interpretativa sia introdotta allo scopo di risolvere un contrasto giurisprudenziale formatosi sulla disposizione oggetto di interpretazione, elemento anch'esso di per sé non dirimente²². A prescindere, infatti, dall'esistenza o meno di un contrasto giurisprudenziale, affinché una disposizione possa qualificarsi di interpretazione autentica occorre che si mantenga entro i confini testuali della disposizione interpretata e sia diretta ad esprimere uno tra i possibili significati estrapolabili dalla stessa, tra le possibili varianti di senso insite nel testo originario. L'obiettivo è insomma quello di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo²³. Ed è proprio tale carattere "dichiarativo" di un significato normativo in qualche misura già insito nella

¹⁹ Sul tema v., *ex multis*, C. LAVAGNA, *L'interpretazione autentica delle leggi e degli atti giuridici*, Roma, 1947; G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1993; G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, 1997; A. ANZON (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Torino, 2002; A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici: strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2005; R. RUSSO, *Le leggi di interpretazione autentica al vaglio del rasoio di Occam*, Milano, 2017.

²⁰ Riguardo agli orientamenti della Corte costituzionale v. R. ROMBOLI, *In tema di legittimità delle leggi di interpretazione autentica*, in *Foro it.*, 10/2006, 2972 ss.; G. U. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica, leggi retroattive e possibili ragioni della loro incostituzionalità*, in *Giur. cost.*, 4/2012, 1072 ss.

²¹ [Corte cost., sent. 17 dicembre 2013, n. 314](#); [Corte cost., sent. 10 giugno 2016, n. 132](#); [Corte cost., sent. 12 aprile 2017, n. 73](#); [Corte cost., sent. 6 luglio 2020, n. 133](#); [Corte cost., sent. 11 gennaio 2024, n. 4](#), riguardo alla quale v. S. CAFIERO, *Ancora in tema di interpretazione autentica e retroattività legislativa, tra passi in avanti e perduranti incertezze*, in *Osservatorio AIC*, 4/2024, 265 ss.; [C. cost., sent. 29 ottobre 2024, n. 169](#).

²² [Corte cost., sent. 6 luglio 2020, n. 133](#); [Corte cost., sent. 10 marzo 2022, n. 61](#), riguardo alla quale v. A. LAURO, "In eligendo non fit interpretatio". *Da una illegittima interpretazione autentica alla "certezza del diritto in materia elettorale"*, in *Giur. cost.*, 2/2022, 724 ss.; [Corte cost., sent. 22 aprile 2022, n. 104](#).

²³ [Corte cost., sent. 22 novembre 2000, n. 525](#); [Corte cost., sent. 23 maggio 2008, n. 170](#); [Corte cost., sent. 11 giugno 2010, n. 209](#); [Corte cost., sent. 21 ottobre 2011, n. 271](#); [Corte cost., sent. 17 dicembre 2013, n. 314](#); [Corte cost., sent. 26 settembre 2014, n. 227](#); [Corte cost., sent. 10 giugno 2016, n. 132](#); [Corte cost., sent. 12 aprile 2017, n. 73](#); [Corte cost., sent. 30 gennaio 2018, n. 15](#); [Corte cost., sent. 20 luglio 2018, n. 167](#), riguardo alla quale v. A. FEDELE, V. MASTROIACOVO, *E' interpretativa solo la legge che individua una possibile variante di senso di quella interpretata*, in *Giur. cost.*, 4/2018, 1758 ss.; [Corte cost., sent. 20 aprile 2020, n. 70](#); [Corte cost., sent. 6 luglio 2020, n. 133](#); [Corte cost., sent. 22 aprile 2022, n. 104](#). Come precisa [Corte cost., sent. 10 febbraio 2023, n. 18](#), riguardo alla quale v. D. PIVA, *Il sindacato di ragionevolezza ab intrinseco e ab extrinseco delle leggi di interpretazione autentica*, in *Giur. cost.*, 1/2023, 239 ss., una disposizione «può qualificarsi di interpretazione autentica quando opera la selezione di uno dei plausibili significati di una precedente disposizione, quella interpretata, la quale sia originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e, quindi, sia suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge. In tal senso, la disposizione interpretativa si limita ad estrarre una delle possibili varianti di senso dal testo della disposizione interpretata e la norma, che risulta dalla saldatura tra le due disposizioni, assume tale significato sin dall'origine, dando luogo ad una retroattività che, nella logica del sintagma unitario, è solo apparente».

disposizione interpretata a distinguere le norme di interpretazione autentica da quelle innovative a carattere retroattivo, dirette viceversa ad ascrivere alla disposizione interpretata un significato nuovo e diverso da quelli enucleabili dal testo originario²⁴.

Appare quindi evidente l'importanza assunta dalla ricostruzione dell'“intenzione del legislatore” ai fini della qualificazione delle leggi di interpretazione autentica e della valutazione della loro legittimità costituzionale.

Anzitutto, lo scrutinio stretto di ragionevolezza deve estendersi fino ad accertare che la legge interpretativa (ma più in generale le leggi con efficacia retroattiva²⁵) non vada a ledere altri interessi fondamentali di rango costituzionale, primo tra tutti quello di affidamento del cittadino²⁶, cui è strettamente connesso quello di certezza e stabilità dei rapporti giuridici. Tale scrutinio deve essere condotto mediante l'applicazione sinergica ed integrata dei principi costituzionali e di quelli convenzionali²⁷, perché anche la Corte di Strasburgo ritiene giustificata l'introduzione di norme retroattive nella misura in cui abbia come obiettivo quello di correggere l'imperfezione di una norma, un'imperfezione della tecnica legislativa²⁸.

Si è sviluppato un copioso orientamento giurisprudenziale relativo all'accertamento della legittimità o meno delle leggi ad effetto retroattivo in ragione della loro incidenza su norme destinate a ricevere applicazione in giudizi e processi ancora pendenti e suscettibili quindi di ledere proprio l'affidamento di una delle parti processuali che confidava nella precedente, diversa interpretazione delle stesse fino a quel momento invalsa o prevalente. Sotto quest'ultimo profilo, come ha avuto modo di ribadire la Corte in una recente pronuncia²⁹, il problema non si pone riguardo a norme dirette a disciplinare rapporti tra privati perché non si può in alcun modo desumere che il legislatore, con l'introduzione della norma interpretativa, abbia inteso favorire una parte a scapito dell'altra³⁰.

La questione si configura viceversa in termini radicalmente diversi laddove l'intervento legislativo interpretativo incida su una norma destinata a ricevere applicazione in numerosi giudizi ancora pendenti in cui sia parte la p.a. Sotto questo profilo la Corte ritiene che il legislatore non possa intervenire per influenzare sostanzialmente l'esito di determinate controversie alterando la posizione delle parti nei giudizi ancora in corso, in spregio ai principi costituzionali che presiedono ai

²⁴ [Corte cost., sent. 4 aprile 1990, n. 155](#), riguardo alla quale v. M. MANETTI, *Retroattività e interpretazione autentica: un brusco risveglio per il legislatore*, in *Giur. cost.*, 1/2018, 1990, 963 ss.; [Corte cost., sent. 11 giugno 2010, n. 209](#); [Corte cost., sent. 6 luglio 2020, n. 133](#); [Corte cost., sent. 10 marzo 2022, n. 61](#); [Corte cost., sent. 22 aprile 2022, n. 104](#); [Corte cost., sent. 11 gennaio 2024, n. 4](#).

²⁵ Del tutto indifferente al riguardo risulta infatti la distinzione in riferimento agli esiti dello scrutinio di legittimità costituzionale, come sottolineato da [Corte cost., sent. 12 aprile 2017, n. 73](#); [Corte cost., sent. 9 maggio 2019, n. 108](#); [Corte cost., sent. 20 aprile 2020, n. 70](#); [Corte cost., sent. 11 gennaio 2024, n. 4](#).

²⁶ Come noto, gli orientamenti consolidati della Corte richiedono la verifica della sussistenza di quattro condizioni al fine di verificare l'incidenza delle leggi con efficacia retroattiva sul legittimo affidamento e più precisamente: il grado di consolidamento della situazione soggettiva originaria incisa dall'effetto retroattivo ([Corte cost., sent. 20 maggio 2016, n. 108](#); [Corte cost., sent. 1° dicembre 2017, n. 250](#); [Corte cost., sent. 26 aprile 2018, n. 89](#)); la prevedibilità della modifica retroattiva ([Corte cost., sent. 27 giugno 2013, n. 160](#); [Corte cost., sent. 24 gennaio 2017, n. 16](#); [Corte cost., sent. 5 luglio 2022, n. 169](#)); la proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi perseguiti ([Corte cost., sent. 9 maggio 2019, n. 108](#); [Corte cost., sent. 5 novembre 2021, n. 210](#); [Corte cost., sent. 5 luglio 2022, n. 169](#)); la considerazione del contesto complessivo delle circostanze di fatto e di diritto, soprattutto laddove l'assetto dei rapporti definito dalle leggi vigenti abbia determinato risultati non conformi al criterio di equità ([Corte cost., sent. 23 febbraio 1989, n. 56](#)). Tali condizioni sono state di recente richiamate da [Corte cost., sent. 23 aprile 2024, n. 70](#), riguardo alla quale v. T. SICA, *Retroattività della legge civile: note a margine di una recente pronuncia della Consulta*, in *Giur. it.*, 1/2025, 35 ss.

²⁷ [Corte cost., sent. 11 gennaio 2024, n. 4](#); [Corte cost., sent. 21 novembre 2024, n. 184](#).

²⁸ Corte EDU, 27 agosto 2004, *OGIS-Institut Stanislas e altri c/ Francia*; Corte EDU, 23 ottobre 1997, *National & Provincial Building Society ed altri c/ Regno Unito*, ove si specifica la necessità di evitare che possano trarsi indebiti vantaggi dall'*effet d'aubaine* dovuto a tale imperfezione.

²⁹ [Corte cost., sent. 21 novembre 2024, n. 184](#).

³⁰ [Corte cost., sent. 30 gennaio 2018, n. 12](#); [Corte cost., sent. 13 giugno 2022, n. 145](#).

rapporti tra potere legislativo e potere esecutivo e a quelli di effettività della tutela giurisdizionale e di parità delle parti³¹. In questo caso, al fine di verificare se vi sia stato un uso distorto, improprio, della funzione legislativa, la Corte, similmente a quanto avviene nel sindacato sull'eccesso di potere, si avvale di una serie di indici sintomatici volti a rivelare la reale intenzione del legislatore, che assume pertanto al riguardo un rilievo preponderante³². Occorre prestare attenzione, anzitutto, alle modalità e alla tempistica dell'intervento legislativo, qualora ad esempio sia avvenuto ad enorme distanza di tempo dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica; del pari significativa risulta l'erronea autoqualificazione della norma come norma di interpretazione autentica. Questi ed altri elementi, considerati singolarmente o nel loro complesso, lasciano trasparire la reale ed esclusiva finalità dell'intervento legislativo, quella di condizionare l'esito di giudizi pendenti di cui sia parte la p.a., senza che ciò possa trovare una ragionevole giustificazione nella necessità di tutelare altri beni o interessi di rango costituzionale, tra i quali non possono peraltro rilevare motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per fare fronte ad esigenze di carattere eccezionale³³. Sul punto, il giudice convenzionale ritiene che soltanto «imperative ragioni di interesse generale», da interpretarsi con estremo rigore, possano giustificare interventi legislativi retroattivi diretti ad incidere sui giudizi in corso³⁴. Significativamente, una recente pronuncia³⁵ ha sottolineato come la finalità distorta dell'intervento legislativo possa essere desunta anche e soprattutto, in prima battuta, proprio dai lavori preparatori della legge.

Sul piano dell'applicazione pratica, la casistica desumibile dalla giurisprudenza della Corte risulta nutrita. Per limitarci ad alcuni casi recenti, di estremo interesse risulta la declaratoria di illegittimità costituzionale³⁶ di una legge (autoqualificatasi) di interpretazione autentica, con la quale si intendeva sostanzialmente sanare con efficacia retroattiva una delibera del CIPE di fissazione del prezzo dei farmaci, annullata in sede giurisdizionale dal Consiglio di Stato siccome ritenuta fondata su parametri di riferimento non pertinenti. In questo caso, la Corte ha ritenuto evidente l'intento del legislatore di eludere il giudicato amministrativo e di condizionare l'esito, in assenza di motivi di interesse generale, dei numerosi giudizi risarcitori promossi dalle aziende farmaceutiche di cui era parte l'amministrazione sanitaria, intento desumibile sia dalla tempistica dell'intervento legislativo (ad oltre quattro anni di distanza dall'entrata in vigore delle norme oggetto di interpretazione) sia dalle sue modalità (introduzione, *pro futuro* e a regime, di una disciplina di determinazione del prezzo dei medicinali identica a quella indicata dal giudice amministrativo). La pronuncia in parola attribuisce rilievo determinante ai lavori preparatori, dai quali si evincerebbe che il legislatore sarebbe stato mosso dall'esclusivo intento di superare le ragioni di illegittimità accolte dal giudice amministrativo e di "sterilizzare" conseguentemente gli effetti della relativa pronuncia. La Corte ritiene addirittura che si trattasse di un intento espressamente dichiarato, siccome chiaramente indicato nel dossier del Servizio studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Quindi, per riassumere, in questo caso la Corte ricorre all'"intenzione del legislatore" in senso

³¹ [Corte cost., sent. 4 luglio 2014, n. 191](#); [Corte cost., sent. 30 gennaio 2018, n. 12](#); [Corte cost., sent. 23 marzo 2021, n. 46](#); [Corte cost., sent. 28 ottobre 2021, n. 201](#); [Corte cost., sent. 6 maggio 2024, n. 77](#).

³² [Corte cost., sent. 30 gennaio 2018, n. 12](#); [Corte cost., sent. 12 luglio 2019, n. 174](#); [Corte cost., sent. 13 giugno 2022, n. 145](#); [Corte cost., sent. 11 gennaio 2024, n. 4](#).

³³ [Corte cost., sent. 4 luglio 2013, n. 170](#); [Corte cost., sent. 9 maggio 2019, n. 108](#); [Corte cost., sent. 12 luglio 2019, n. 174](#); [Corte cost., sent. 13 giugno 2022, n. 145](#). Corte EDU, 29 marzo 2006, [Scordino e altri c. Italia](#), § 132; Corte EDU, 11 luglio 2006, [Cabourdin c. Francia](#), § 37; Corte EDU, 9 aprile 2007, [Arnolin c. Francia](#); Corte EDU, 16 aprile 2007, [Chiesi S.A. c. Francia](#); Corte EDU, 21 settembre 2007, [Scanner de l'Ouest Lyonnais c. Francia](#); Corte EDU, 25 febbraio 2010, [Lilly France c. Francia](#); Corte EDU, 28 novembre 2011, [Agrati c. Italia](#).

³⁴ Corte EDU, 14 febbraio 2012, [Arras c/ Italia](#), § 48.

³⁵ [Corte cost., sent. 6 maggio 2024, n. 77](#). V. anche [Corte cost., sent. 13 giugno 2022, n. 145](#); [Corte cost., sent. 11 gennaio 2024, n.4](#).

³⁶ [Corte cost., sent. 6 maggio 2024, n. 77](#).

“teleologico”, ricostruendola sulla scorta dei lavori preparatori, e la utilizza come argomento concorrente, seppur in qualche modo prevalente rispetto agli altri, al fine di pervenire alla decisione.

Conclusivamente sul punto si osserva come l’“intenzione del legislatore” venga utilizzata, riguardo alle leggi di interpretazione autentica, quale argomento interpretativo diretto a sostenere la ragionevolezza o meno della scelta legislativa. In tal caso, come ha avuto modo di chiarire la Corte in più occasioni³⁷, il sindacato di legittimità costituzionale implica un grado di ragionevolezza particolarmente elevato, che non si traduce e sostanzia soltanto nella mancanza di arbitrarietà bensì nella sussistenza di adeguate e ragionevoli motivazioni a sostegno dell’intervento legislativo, tanto più stringenti quanto più l’effetto “retroattivo” incide sui rapporti preteriti e sul legittimo affidamento dei soggetti interessati.

3.2. Le leggi-provvedimento e la “ragion sufficiente” posta a fondamento del loro intervento

Le leggi-provvedimento sono fonti normative primarie connotate, seppur nella varietà di possibili configurazioni che ne impedisce la riconducibilità ad un *genus unitario*³⁸, da un contenuto di carattere provvedimentale, puntuale e concreto, e assimilabili più ai provvedimenti amministrativi che alle leggi, attraendo alla sfera legislativa ciò che è solitamente rimesso all’autorità amministrativa³⁹.

La Corte costituzionale ritiene astrattamente legittimo il ricorso alle leggi-provvedimento rilevando l’insussistenza di disposizioni costituzionali dirette a determinare una riserva di provvedimento, *rectius* di adozione di atti puntuali e concreti, in capo agli organi amministrativi o esecutivi⁴⁰. In ragione dei molteplici profili di dubbia compatibilità costituzionale sussistenti al riguardo⁴¹ e del carattere di eccezionalità che le contraddistingue⁴², la Corte assoggetta però in concreto le leggi-provvedimento ad uno *strict scrutiny* di costituzionalità (tanto più stretto quanto più marcata è la natura provvedimentale della disposizione)⁴³, che attiene alla non arbitrarietà e

³⁷ [Corte cost., sent. 25 febbraio 2014, n. 69](#); [Corte cost., sent. 10 giugno 2016, n. 132](#); [Corte cost., sent. 13 luglio 2016, n. 173](#); [Corte cost., sent. 12 aprile 2017, n. 73](#); [Corte cost., sent. 9 maggio 2019, n. 108](#), riguardo alla quale v. S. MABELLINI, *La retroattività “riparatrice”, ovvero...si preannuncia un nuovo fronte nel difficile dialogo tra Corte costituzionale e Corte EDU in tema di legislazione retroattiva?*, in *Giur. cost.*, 3/2019, 1937 ss.

³⁸ V. sul punto G. ARCONZO, *Contributo allo studio della funzione legislativa provvedimentale*, Milano, 2013, 84. Ad avviso di A. MORRONE, *Fonti normative. Concetti generali, problemi, casi*, II ed., Bologna, 155 ss., sono possibili tre tipologie di leggi-provvedimento, che si diversificano in base al loro contenuto e in particolare in base alla diversa combinazione degli elementi dialettici astrattezza/concretezza, da un lato, e generalità/particolarità, dall’altro: «norma generale e concreta», «norma particolare e astratta», «norma particolare e concreta».

³⁹ Si tratta, più precisamente, di leggi che incidono su un numero limitato di destinatari o addirittura su una singola posizione giuridica (sul punto, *ex pluribus*, [Corte cost., sent. 10 ottobre 2014, n. 231](#), riguardo alla quale v. G. FONTANA, *Legge provvedimento regionale contra personam e scrutinio stretto di costituzionalità: un’occasione mancata*, in *Giur. cost.*, 5/2014, 3786 ss.; [Corte cost., sent. 9 febbraio 2018, n. 24](#); [Corte cost., sent. 16 luglio 2019, n. 181](#)). Come ha avuto modo di chiarire più di recente [Corte cost., sent. 25 luglio 2022, n. 186](#), «si tratta di una “norma singolare” - “del caso singolo o a fattispecie esclusiva” - e dal carattere, propriamente, personale, che rinuncia alla sua naturale attitudine alla generalità». Riguardo a tale pronuncia v. G. U. RESCIGNO, *Quattro distinte ragioni (una fondamentale) per dichiarare incostituzionale con la sentenza n. 186 del 2022 una legge-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 4/2022, 2058 ss.; A. G. ARABIA, *La Corte ritorna sul tema della motivazione della legge, ovvero sulla necessità «che siano intelleggibili all’esterno le ragioni» alla base di una disposizione-provvedimento*, *ivi*, 2079 ss.

⁴⁰ *Ex pluribus*, al riguardo, [Corte cost., sent. 19 maggio 2017, n. 114](#).

⁴¹ Rilevati *ab initio* da G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1990, 156 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1986, 180 ss.

⁴² Sottolineato sin da [Corte cost., sent. 25 maggio 1957, n. 60](#).

⁴³ [Corte cost., sent. 13 luglio 2007, n. 267](#), riguardo alla quale v. S. SPUNTARELLI, *Leggi provvedimento, funzione giurisdizionale e cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, in *Giur. cost.*, 4/2007, 2619 ss., e G. ARCONZO, *Conferme e nuove prospettive in tema di leggi provvedimento (in margine alla sent. 267 del 2007)*, *ivi*, 2629 ss.; [Corte](#)

ragionevolezza della scelta legislativa e si sostanzia in un test scomposto in tre passaggi. Prima ancora del consueto giudizio di congruità, *sub specie* di conformità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito, e di proporzionalità, *sub specie* di ragionevole proporzione tra strumento prescelto e obiettivo da conseguire anche in vista del minor sacrificio possibile di altri principi o valori costituzionali, la Corte valuta il proposito del legislatore, quella che definisce la “ragione sufficiente”⁴⁴, idonea a giustificare la scelta di ricorrere a una legge-provvedimento. In questo caso, pertanto, la ricerca dell’“intenzione del legislatore” risulta strumentale allo scrutinio di ragionevolezza. Si tratta di un’intenzione di tipo chiaramente “teleologico” siccome riferita allo scopo che il legislatore intendeva perseguire con l’emanazione della legge-provvedimento. In assenza di un obbligo di motivazione della legge, si va alla ricerca della causa ultima, della giustificazione della norma⁴⁵, quale strumento di ausilio dell’interprete, desumibile dai lavori preparatori o da altri criteri e indicatori idonei a rendere intelleggibili le ragioni dell’intervento normativo di carattere provvedimentale, gli interessi oggetto di tutela e la *ratio* ispiratrice⁴⁶. Il richiamo ai lavori preparatori è funzionale alla ricerca dell’“intenzione del legislatore” “storico”, mentre il richiamo ad altri criteri o indicatori schiude le porte ad un’intenzione anche di tipo “sistematico”, ascrivibile al legislatore “attuale” o addirittura a quello “razionale”.

Sul piano dell’applicazione pratica, un caso di estremo interesse è quello relativo al c.d. “decreto Morandi”, deciso dalla Corte nel 2020⁴⁷. Rilevano le argomentazioni addotte dalla Corte a sostegno della declaratoria di infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei riguardi delle disposizioni con cui il decreto-legge impugnato escludeva la società concessionaria della gestione del tratto autostradale interessato (Autostrade per l’Italia) e le società collegate dalle attività di demolizione, ricostruzione e ripristino del viadotto Polcevera. Si trattava di disposizioni normative di carattere chiaramente provvedimentale, per cui la Corte in prima battuta ribadisce il proprio consolidato orientamento in ordine alla necessità di uno scrutinio stretto di costituzionalità e ai contenuti e limiti del sindacato, per poi ricorrere ad un utilizzo del tutto peculiare dell’argomento dell’“intenzione del legislatore”. Nella ricerca dei criteri ispiratori della scelta legislativa provvedimentale, infatti, precisa che non è sufficiente limitare il sindacato al percorso motivazionale esplicito, andando a verificare la validità e congruità della motivazione, quale si evince dal corredo lessicale diretto a giustificare la scelta. Occorre piuttosto andare a ricercare la «motivazione obiettivata nel sistema, che si manifesta come entità tipizzante del tutto avulsa dai motivi, storicamente contingenti, e, eventualmente, ulteriore rispetto alla formula verbale con cui il legislatore storico cerca di esprimerla». Conseguentemente, «il sindacato di costituzionalità sulla norma provvedimentale diviene davvero effettivo solo se attinge alla razionalità oggettiva della disposizione censurata, per come essa vive nell’ordinamento e per gli effetti che vi produce». Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto tutt’altro che irragionevole, incongrua e sproporzionata la scelta legislativa di rivolgersi al mercato per affidare la ricostruzione a terzi anziché alla società concessionaria, tenuta a procedere ai sensi del contratto di concessione. Si tratta infatti di una scelta

[cost., sent. 2 luglio 2008, n. 241](#), riguardo alla quale v. G. U. RESCIGNO, *Ancora sulle leggi-provvedimento, sperando che la Corte cambi opinione*, in *Giur. cost.*, 4/2008, 2877 ss.; [Corte cost., sent. 8 maggio 2009, n. 137](#), riguardo alla quale v. S. SPUNTARELLI, *Considerazioni in merito alla recente giurisprudenza costituzionale sull’amministrazione per legge*, in *Giur. cost.*, 3/2009, 1478 ss.; [Corte cost., sent. 20 novembre 2013, n. 275](#); [Corte cost., sent. 25 luglio 2022, n. 186](#).

⁴⁴ Da ultimo, sul punto, [Corte cost., sent. 25 luglio 2022, n. 186](#).

⁴⁵ Come si preoccupa di precisare [Corte cost., sent. 27 luglio 2020, n. 168](#), riguardo alla quale v. F. ASTONE, *Leggi-provvedimento e Corte costituzionale, a proposito della ricostruzione del Ponte Morandi*, in *Giur. cost.*, 4/2020, 1909 ss.; L. LIPPOLIS, *La nuova giurisprudenza costituzionale sulle leggi-provvedimento: verso un effettivo “scrutinio stretto” di costituzionalità*, in *Dir. soc.*, 2020, 837 ss.

⁴⁶ In tale ultimo senso v. [Corte cost., sent. 22 luglio 2010, n. 270](#); [Corte cost., sent. 9 maggio 2013, n. 85](#); [Corte cost., sent. 20 novembre 2013, n. 275](#); [Corte cost., sent. 13 luglio 2017, n. 182](#); [Corte cost., sent. 29 marzo 2021, n. 49](#).

⁴⁷ Si allude a [Corte cost., sent. 27 luglio 2020, n. 168](#).

motivata dalla eccezionale situazione di gravità derivata dal crollo del ponte che non si traduce in una sanzione a carico della società concessionaria prima dell'accertamento delle sue eventuali responsabilità, bensì in una soluzione cautelare frutto di un'equilibrata sintesi tra interessi diversi, nella quale assume rilievo decisivo il *deficit* di fiducia nei riguardi della società stessa quale incaricata della custodia del bene perito. Si ritiene insomma, in conclusione, che alla base della scelta legislativa vi sia un'adeguata ragione giustificatrice, consistente non «nell'accertare la responsabilità per trarne effetti sanzionatori ma nel regolare l'affidamento dei lavori di ricostruzione del ponte». A prescindere dalla risoluzione del caso concreto, assume rilievo il fatto che la Corte non vada alla ricerca dell'intenzione "teleologica" (*original intent*) o "semantica" (*original meaning*) del legislatore "storico", ma cerchi di obiettivizzare l'intenzione calandola nel contesto ordinamentale complessivo. In tal modo, il criterio ermeneutico dell'"intenzione del legislatore" si confonde con quello sistematico o comunque risulta strumentale allo stesso.

3.3. Il raffronto di coerenza "teleologica" tra decreto legislativo e legge delega

Un'altra applicazione peculiare del criterio interpretativo di cui si discute riguarda i decreti legislativi⁴⁸, con particolare riferimento al loro rapporto con la legge delega.

Tra i contenuti necessari della legge delega vi sono i principi e criteri direttivi, che hanno lo scopo di delimitare il potere discrezionale del Governo nel darvi attuazione⁴⁹. Alla luce dei consolidati orientamenti della Corte⁵⁰, il decreto legislativo deve costituire e rappresentare un coerente sviluppo, un completamento della legge delega, nella logica di una fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi⁵¹. Riguardo al margine di sviluppo e completamento rimesso al

⁴⁸ Riguardo ai quali, *ex multis*, v., E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova, 1956; L. PALADIN, voce *Decreto legislativo*, in *Noviss. dig. it.*, vol. V, Torino, 1960, 263 ss.; A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, 1972; ID., voce *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, 1973, 939 ss.; A. CELOTTO, E. FRONTONI, voce *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, Agg. VI, Milano, 2002, 697 ss.; P. CARETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, 2003; N. MACCABIANI, *La legge delegata: vincoli costituzionali e discrezionalità*, Milano, 2005; F. POLITI, voce *Delega legislativa*, in *Enc. giur., Post. Agg.*, vol. XI, Roma, 2006, 1 ss.; E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa: contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Padova, 2011.

⁴⁹ Circa i maggiori o minori margini di discrezionalità del Governo, in base al maggiore o minore grado di specificità e precisione dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega v., di recente, [Corte cost., sent. 27 luglio 2023, n. 166](#), riguardo alla quale v. G. U. RESCIGNO, *Questioni curiose in tema di legge di delegazione e relativo decreto legislativo alla luce della sentenza n. 166/2023*, in *Giur. cost.*, 4/2023, 1705 ss.

⁵⁰ [Corte cost., sent. 23 maggio 1985, n. 158](#); [Corte cost., sent. 24 luglio 1995, n. 362](#); [Corte cost., sent. 31 maggio 2000, n. 163](#); [Corte cost., sent. 19 dicembre 2006, n. 426](#); [Corte cost., sent. 11 aprile 2008, n. 98](#); [Corte cost., sent. 19 dicembre 2008, n. 426](#); [Corte cost., sent. 30 gennaio 2018, n. 10](#), riguardo alla quale v. G. TARLI BARBIERI, *Storia di una delega "inutile"? Lo "strano caso" deciso dalla sent. 10/2018 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1/2018, 150 ss.; [Corte cost., sent. 14 novembre 2018, n. 198](#); [Corte cost., sent. 20 maggio 2020, n. 96](#); [Corte cost., sent. 26 maggio 2020, n. 142](#); [Corte cost., sent. 25 giugno 2021, n. 133](#); [Corte cost., sent. 16 giugno 2022, n. 150](#); [Corte cost., sent. 4 giugno 2024, n. 98](#), riguardo alla quale v. G. GOTTI, *I confini del potere legislativo delegato. Recenti linee di tendenza*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2/2025, 141 ss.

⁵¹ «Il legislatore delegato ... è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega, potendo così ben svolgere un'attività di riempimento normativo, che è pur sempre esercizio delegato di una funzione legislativa». Così [Corte cost., sent. 11 maggio 2017, n. 104](#), riguardo alla quale v. G. SERGES, *Delegazione legislativa, legislazione regionale e ruolo del potere regolamentare*, in *Giur. cost.*, 3/2017, 1082 ss., e G. TARLI BARBIERI, *L'"erompere" dell'attività normativa del Governo alla luce della sent. n. 104 del 2017: conferme e novità da un'importante pronuncia della Corte costituzionale*, ivi, 1091 ss.; [Corte cost., sent. 14 novembre 2018, n. 198](#); [Corte cost., sent. 9 aprile 2019, n. 79](#); [Corte cost., sent. 3 giugno 2024, n. 96](#).



legislatore delegato, la Corte ha precisato che quest'ultimo non deve limitarsi ad una mera «scansione linguistica» delle disposizioni contenute nella legge delega⁵².

Per quanto concerne il sindacato di legittimità costituzionale sulla conformità tra le due fonti, la Corte ha precisato che implica lo svolgimento di due processi ermeneutici paralleli relativi rispettivamente alla legge delega e alle disposizioni del decreto legislativo, da interpretare nel significato compatibile con la prima⁵³.

Al fine di verificare la coerenza tra le due fonti, occorre pertanto primariamente procedere alla precisa individuazione dei principi e criteri direttivi, che può avvenire anche *per relationem*, vale a dire mediante il rinvio ad altri atti normativi o ad altre disposizioni della legge delega, purché di contenuto sufficientemente specifico⁵⁴. In secondo luogo, occorre compiere l'operazione di raffronto tra tali principi e criteri direttivi e le disposizioni del decreto legislativo, al fine di verificare l'eventuale sussistenza del vizio di eccesso di delega, definito dalla Corte una «figura comprensiva»⁵⁵ di tutte le possibili difformità tra i due atti.

La Corte individua diversi canoni ermeneutici utilizzabili ai fini del riscontro di compatibilità, tra i quali trova spazio anche l'«intenzione del legislatore», e ne stabilisce anche una precisa sequenza applicativa. In particolare, precisa che non si deve ricorrere al solo criterio letterale, perché il riscontro non può e non deve avvenire in base ad un «raffronto testuale», bensì sotto un profilo «squisitamente teleologico»⁵⁶. Occorre pertanto procedere ad un sindacato di tipo finalistico-teleologico, condotto alla stregua del principio di ragionevolezza, al fine di verificare che il potere delegato sia stato esercitato «in modo conforme alle finalità che l'hanno determinato e non divergente da tali finalità»⁵⁷, che vi sia insomma una identità di *ratio* tra legge delega e decreto legislativo⁵⁸. La delega, insomma, come ha ribadito ancora di recente la Corte⁵⁹, deve essere interpretata in chiave sistematica e teleologica.

⁵² Così [Corte cost., sent. 30 gennaio 2018, n. 10](#); [Corte cost., sent. 22 novembre 2018, n. 212](#); [Corte cost., sent. 20 maggio 2020, n. 96](#); [Corte cost., sent. 26 maggio 2020, n. 142](#); [Corte cost., sent. 25 giugno 2021, n. 133](#); [Corte cost., sent. 28 dicembre 2021, n. 260](#); [Corte cost., sent. 16 giugno 2022, n. 150](#); [Corte cost., sent. 22 febbraio 2024, n. 22](#); [Corte cost., sent. 25 luglio 2024, n. 149](#).

⁵³ [Corte cost., sent. 25 novembre 2016, n. 250](#); [Corte cost., sent. 13 aprile 2017, n. 84](#); [Corte cost., sent. 30 gennaio 2018, n. 10](#); [Corte cost., sent. 14 novembre 2018, n. 198](#); [Corte cost., sent. 10 luglio 2019, n. 170](#), riguardo alla quale v. F. LUCIANÒ, *Le "coordinate ermeneutiche" delineate dalla Corte costituzionale sulla delega legislativa: note a margine delle sentenze nn. 79 e 170 del 2019*, in [federalismi.it](#), 22/2019, 1 ss.; [Corte cost., sent. 20 maggio 2020, n. 96](#); [Corte cost., sent. 26 maggio 2020, n. 142](#); [Corte cost., sent. 25 giugno 2021, n. 133](#); [Corte cost., sent. 16 giugno 2022, n. 150](#); [Corte cost., sent. 22 gennaio 2024, n. 7](#); [Corte cost., sent. 22 febbraio 2024, n. 22](#); [Corte cost., sent. 10 maggio 2024, n. 84](#); [Corte cost., sent. 4 giugno 2024, n. 98](#); [Corte cost., sent. 25 luglio 2024, n. 149](#).

⁵⁴ [Corte cost., sent. 13 maggio 1987, n. 156](#); [Corte cost., sent. 24 gennaio 1989, n. 87](#); [Corte cost., sent. 1° luglio 1993, n. 299](#).

⁵⁵ Secondo la nota espressione adoperata da [Corte cost., sent. 26 gennaio 1957, n. 3](#), riguardo alla quale v. C. MORTATI, *In tema di competenza e di limiti del sindacato sugli eccessi di delega legislativa*, in *Giur. cost.*, 2/1957, 11 ss.

⁵⁶ Questa formula viene ripetuta costantemente a partire da [Corte cost., sent. 11 marzo 1993, n. 77](#).

⁵⁷ [Corte cost., sent. 23 febbraio 1970, n. 28](#); [Corte cost., sent. 24 gennaio 1989, n. 87](#); [Corte cost., sent. 11 marzo 1993, n. 77](#); [Corte cost., sent. 6 aprile 1993, n. 141](#); [Corte cost., sent. 7 luglio 1995, n. 305](#); [Corte cost., sent. 11 aprile 2008, n. 98](#); [Corte cost., sent. 6 dicembre 2012, n. 272](#).

⁵⁸ [Corte cost., sent. 10 gennaio 1989, n. 40](#), riguardo alla quale v. G. BIANCO, *Margini alla discrezionalità del legislatore delegato o discrezionalità senza margini del giudice delle leggi?*, in *Giur. it.*, 1/1990, 523 ss.

⁵⁹ [Corte cost., sent. 25 luglio 2024, n. 149](#). In precedenza, in tal senso, [Corte cost., sent. 4 ottobre 2018, n. 182](#), riguardo alla quale v. P. CARNEVALE, *Salvar l'insalvabile. La Corte costituzionale, la delega salva-leggi e l'incostituzionalità per accertamento del diritto vigente. Lo strano caso della sentenza n. 182 del 2018*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2/2019, 12 ss.

Attraverso plurime pronunce⁶⁰, alcune delle quali di recente emanazione⁶¹, si è pervenuti a delineare un vero e proprio test di controllo che si compone di diversi passaggi. E così, in prima battuta, nell'interpretazione dei criteri direttivi della legge delega occorre prendere le mosse dal dato letterale, dalla lettera del testo normativo, cui si affianca l'interpretazione sistematica sulla base della *ratio legis*, emergente dal contesto complessivo della legge di delega e dalle finalità che persegue. Il controllo sul superamento dei limiti della delega deve quindi partire dal dato letterale per poi passare ad un'indagine teleologica-sistematica diretta a verificare che l'attività del legislatore delegato non abbia ecceduto i margini di discrezionalità consentiti, mantenendosi viceversa nell'alveo delle scelte di fondo desumibili dalla *ratio* della delega e coerente con la stessa⁶². Occorre pertanto tenere conto del complessivo contesto normativo entro il quale si inseriscono i principi e criteri direttivi della delega e le finalità che li ispirano, «ciò che non solo rappresenta la base e il limite delle norme delegate, ma offre anche criteri di interpretazione della loro portata»⁶³. La Corte conclude quindi in modo icastico che «tra elemento letterale e quello funzionale-teleologico esiste un rapporto inversamente proporzionale: meno preciso e univoco è il primo, più rilevante risulta il secondo»⁶⁴.

In conclusione, quindi, per individuare la reale portata dei principi contenuti nella legge delega e la *ratio* da cui traggono ispirazione è necessario in ultima analisi risalire all'intenzione "teleologica" del legislatore delegante. Tra gli elementi all'uopo utilizzabili trova ampio spazio il riferimento ai lavori preparatori che, precisa la Corte, sono utilizzabili come dati ermeneutici orientativi per ricostruire il dibattito precedente all'approvazione della legge delega e per contribuire alla sua esegesi⁶⁵, pur non potendo prevalere sul suo tenore testuale emergente dal dato letterale e logico o esprimerne un'interpretazione autentica⁶⁶.

Sul piano applicativo, un caso esemplificativo di notevole rilievo è costituito dalla questione decisa dalla Corte con la [sentenza n. 7 del 2024](#), laddove ha ritenuto incensurabile siccome conforme ai principi della legge delega la scelta del legislatore delegato di sopprimere la tutela reintegratoria e di mantenere soltanto quella indennitaria in caso di licenziamenti collettivi illegittimi per violazione dei criteri di scelta dei lavoratori. La questione ruotava attorno alla corretta interpretazione dell'espressione "licenziamenti economici", riguardo ai quali soltanto la legge delega aveva previsto il mantenimento della sola tutela indennitaria. Al riguardo la *ratio* della delega, l'intenzione "teleologica" del legislatore delegante viene ricostruita ricorrendo ai diversi criteri ermeneutici

⁶⁰ Tra le altre, [Corte cost., sent. 24 giugno 2010, n. 230](#), riguardo alla quale v. P. CARNEVALE, *La strana permeabilità della legge di delega. Qualche considerazione a margine della sentenza n. 230 del 2010*, in *Giur. cost.*, 4/2010, 3611 ss.; [Corte cost., sent. 5 giugno 2013, n. 119](#); [Corte cost., sent. 9 luglio 2013, n. 184](#); [Corte cost., sent. 4 giugno 2014, n. 153](#); [Corte cost., sent. 9 luglio 2015, n. 146](#); [Corte cost., sent. 23 marzo 2016, n. 59](#); [Corte cost., sent. 25 novembre 2016, n. 250](#); [Corte cost., sent. 26 luglio 2021, n. 174](#); [Corte cost., sent. 2 dicembre 2021, n. 231](#); [Corte cost., sent. 22 aprile 2022, n. 105](#), riguardo alla quale v. A. ALBERTI, *Deleghe al riassetto e natura dei principi/criteri direttivi. Riflessioni a partire da Corte cost., sent. n. 105 del 2022*, in *Nomos*, 2/2022, 1 ss.; [Corte cost., sent. 14 luglio 2022, n. 175](#).

⁶¹ [Corte cost., sent. 10 maggio 2024, n. 84](#); [Corte cost., sent. 3 giugno 2024, n. 96](#); [Corte cost., sent. 16 luglio 2024, n. 129](#); [Corte cost., sent. 25 luglio 2024, n. 149](#).

⁶² [Corte cost., sent. 26 maggio 2020, n. 142](#).

⁶³ Formula ripetuta in modo tralaticio in [Corte cost., sent. 4 giugno 2014, n. 153](#); [Corte Cost., sent. 24 settembre 2015, n. 194](#); [Corte cost., sent. 25 novembre 2016, n. 250](#); [Corte cost., sent. 13 aprile 2017, n. 84](#); [Corte cost., sent. 30 gennaio 2018, n. 10](#); [Corte cost., sent. 25 giugno 2021, n. 133](#); [Corte cost., sent. 26 luglio 2021, n. 174](#); [Corte cost., sent. 2 dicembre 2021, n. 231](#); [Corte cost., sent. 22 aprile 2022, n. 105](#); [Corte cost., sent. 14 luglio 2022, n. 175](#); [Corte cost., sent. 27 luglio 2023, n. 166](#); [Corte cost., sent. 22 gennaio 2024, n. 7](#); [Corte cost., sent. 22 febbraio 2024, n. 22](#).

⁶⁴ In tal senso, da ultimo, [Corte cost., sent. 22 febbraio 2024, n. 22](#).

⁶⁵ [Corte cost., sent. 10 luglio 2019, n. 170](#). Un riferimento ai lavori preparatori vi è anche in [Corte cost., sent. 11 maggio 2017, n. 104](#); [Corte cost., sent. 14 novembre 2018, n. 198](#), riguardo alla relazione di accompagnamento dello schema di decreto legislativo; [Corte cost., sent. 26 luglio 2021, n. 174](#).

⁶⁶ [Corte cost., sent. 13 marzo 2014, n. 47](#); [Corte cost., sent. 25 novembre 2016, n. 250](#); [Corte cost., sent. 26 maggio 2017, n. 127](#); [Corte cost., sent. 24 ottobre 2019, n. 223](#); [Corte cost., sent. 20 maggio 2020, n. 96](#).

nell'ordine indicato nelle pronunce passate in rassegna. E così, sulla scorta dei lavori preparatori, in particolare dalle indicazioni dei relatori nelle due Camere e dai pareri sullo schema di decreto delle rispettive Commissioni parevano emergere indicazioni discordanti al riguardo. Passando al piano letterale, la Corte rileva trattarsi di un'espressione di grande ampiezza semantica, adoperabile in senso onnicomprensivo e quindi idonea ad includere sia i licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo, sia i licenziamenti collettivi con riduzione di personale per ragioni di impresa. A risultare decisivo è pertanto l'argomento logico-sistematico, in base al quale si perviene ad affermare la conformità delle disposizioni impugnate con la finalità della legge delega, che è quella di incentivare le nuove assunzioni e superare il precariato. Si tratta di un coerente sviluppo e completamento della disciplina dei licenziamenti economici individuali e collettivi, mentre sarebbe risultata asimmetrica una disciplina differenziata diretta a conservare la tutela reintegratoria per i licenziamenti collettivi illegittimi per violazione dei criteri di scelta e a sostituirla con quella meramente indennitaria per i licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo. Quest'ultima sarebbe stata una scelta in contrasto con la logica delle riforme intervenute al riguardo, che è quella di riservare la tutela reintegratoria soltanto ai licenziamenti illegittimi e soltanto per i casi di violazioni più gravi e più facilmente riconoscibili. L'argomento dell'intenzione "teleologica" del legislatore, in questo caso, ricostruito anche con l'ausilio dei lavori preparatori, assume un peso se non determinante certamente rilevante ai fini della decisione, in concorso con quello logico-sistematico.

3.4. L'omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione

Considerazioni in parte analoghe a quelle appena svolte possono valere anche riguardo ai decreti-legge e alle relative leggi di conversione⁶⁷.

Come ben noto, vi è un rapporto di corrispondenza biunivoca tra i presupposti costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza giustificativi dell'adozione del decreto-legge⁶⁸ e il contenuto normativo di quest'ultimo atto e della relativa legge di conversione. Ciò implica in prima battuta che tutte le disposizioni del decreto-legge devono avere un contenuto corrispondente al titolo e quindi strettamente connesso alla situazione straordinaria che sono dirette a fronteggiare; in seconda battuta, che anche il contenuto prescrittivo delle disposizioni della legge di conversione, inclusi gli emendamenti eventualmente introdotti, deve essere caratterizzato dalla medesima omogeneità tanto rispetto al titolo del decreto-legge e ai presupposti di adozione esplicitati nel preambolo, quanto ai suoi contenuti precettivi.

⁶⁷ Riguardo ai quali, in una letteratura sterminata, v. almeno L. PALADIN, voce *Decreto-legge*, in *Nov. dig. it.*, vol. V, Torino, 1968, 286 ss.; C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, 831 ss.; V. DI CIOLIO, *Questioni in tema di decreto-legge*, Milano, 1970; G. CIAURRO, voce *Decreto-legge*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Roma, 1989; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Milano, 1989; A. CELOTTO, voce *Decreto-legge*, in *Enc. giur.*, Post. Agg., vol. XI, Roma, 2001; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge: la decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003; A. CELOTTO, *Problemi sul decreto-legge*, Napoli, 2009.

⁶⁸ Da ultimo [Corte cost., sent. 25 luglio 2024, n. 146](#), ha sottolineato al riguardo «l'esigenza di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità, che rappresenta la necessaria legittimazione del decreto-legge nel sistema costituzionale delle fonti» e ricordato che «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, che non possono essere imbrigliate entro schemi rigidi». Riguardo a tale pronuncia v., almeno, A. CELOTTO, *La Camicia di Nesso, Mortati e l'abuso del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 4/2024, 1533 ss.; M. CECILI, [La mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza del decreto-legge nuovamente al vaglio della Corte costituzionale](#), in questa *Rivista*, [Studi 2024/III](#), 1195 ss.

Tale limite assolve il precipuo scopo di porre rimedio al fenomeno dei c.d. “decreti *omnibus*”, all’interno dei quali venivano inserite una molteplicità di disposizioni definite “intruse”, “estranee”, “*extravagantes*”. Disposizioni, cioè, che non presentano alcun legame con la situazione di straordinaria necessità ed urgenza posta a fondamento del decreto-legge siccome connotate da un contenuto normativo del tutto disomogeneo ed incoerente rispetto a quello delle altre in assenza di qualsivoglia specifica ragione giustificativa⁶⁹. Tale fenomeno integra evidentemente una delle principali manifestazioni di abuso della decretazione d’urgenza⁷⁰ perché, in assenza di un qualsivoglia plausibile legame con la situazione straordinaria che costituisce la *ratio* giustificatrice del decreto-legge, l’inserimento al suo interno di disposizioni di tal fatta è unicamente motivato dalla volontà governativa e/o parlamentare di consentirne (evidentemente per ragioni strettamente politiche) una rapida approvazione.

L’analisi della giurisprudenza costituzionale riferita alle caratteristiche dell’omogeneità e del relativo sindacato di legittimità offre interessanti spunti in ordine all’applicazione del canone interpretativo dell’“intenzione del legislatore”.

Il requisito dell’omogeneità viene infatti utilizzato dalla Corte come uno degli «indici intrinseci o estrinseci» idonei a rivelare la sussistenza o, viceversa, in sua assenza, l’«evidente mancanza» dei presupposti di necessità urgenza o «la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» che, alla luce dell’*overruling* del 1995⁷¹, determina non soltanto l’illegittimità originaria del decreto-legge ma, a cascata, per *vizio in procedendo*, anche quella della legge di conversione, in precedenza ritenuta viceversa provvista di efficacia sanante rispetto a questo tipo di vizio.

Gli orientamenti della Corte si sono sviluppati con particolare riguardo alla legge di conversione, in relazione all’utilizzo improprio del potere di emendamento dei decreti-legge. Sin dalla prima pronuncia intervenuta sul punto⁷² la Corte ha affermato che le Camere, in sede di conversione, non possono alterare l’omogeneità di fondo del decreto-legge con emendamenti «del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario» in quanto l’oggetto della legge di conversione deve coincidere con quello del decreto-legge. Alla sentenza “capostipite” sono seguite numerose altre declaratorie di illegittimità da parte della Corte⁷³, che non sono riuscite però a porre un freno

⁶⁹ [Corte cost., sent. 15 dicembre 2010, n. 355](#), riguardo alla quale v. A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero sia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 2010, 1 ss.

⁷⁰ Sul punto v. G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Uso e abuso del decreto-legge*, in *Dir. soc.*, 1978, 241 ss. e, più di recente, A. CELOTTO, *L’abuso del decreto-legge*, Padova, 1997.

⁷¹ [Corte Cost., sent. 27 gennaio 1995, n. 29](#), riguardo alla quale v. C. NASI, *La Corte costituzionale fra vizi della legge di conversione e vizi della legge di sanatoria ex art. 77, u. c., Cost.*, in *Giur. cost.*, 6/1995, 3682 ss. V. anche [Corte cost., sent. 23 maggio 2007, n. 171](#), riguardo alla quale v. almeno, tra gli innumerevoli commenti, R. ROMBOLI, *Una sentenza “storica”: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro it.*, 7-8/2007, 1986 ss.; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Foro it.*, 10/2007, 2664 ss.; F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giur. cost.*, 3/2007, 1676 ss.

⁷² [Corte cost., sent. 16 febbraio 2012, n. 22](#), relativa ad un emendamento al decreto “milleproroghe”, riguardo alla quale v. R. ZACCARIA, *L’omogeneità dei decreti-legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giur. cost.*, 1/2012, 279 ss.; M. MANETTI, *La via maestra che dall’inemendabilità dei decreti-legge conduce all’illegittimità dei maxi-emendamenti*, *ivi*, 292 ss.; S.M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in questa [Rivista, Studi 2012](#), 1 ss.; A. CELOTTO, *L’abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, *ibidem*; G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, *ibidem*; D. CHINNI, *Le “convergenze parallele” di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, *ibidem*.

⁷³ [Corte cost., sent. 25 febbraio 2014, n. 32](#), che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una legge con la quale, in sede di conversione di un decreto-legge sulle Olimpiadi invernali di Torino, si inserivano emendamenti volti a modificare la disciplina in materia di stupefacenti e quindi di contenuto palesemente disomogeneo, riguardo alla quale v. D. NOCILLA, *“Inesistenza” della legge di conversione?*, in *Giur. cost.*, 1/2014, 715 ss., A. CELOTTO, *Uso e abuso della*

all'abuso in parola, oggetto ormai di ripetuti richiami al Governo e al Parlamento da parte del Presidente della Repubblica⁷⁴.

Nell'ambito degli orientamenti maturati al riguardo è possibile scorgere alcune invarianti di fondo. Anzitutto, poiché il sindacato di legittimità ha ad oggetto la legge di conversione, il raffronto di omogeneità si svolge tra quest'ultima e il decreto-legge convertito e in relazione a una molteplicità di elementi dello stesso quali il titolo, il preambolo (ove risultano indicate le ragioni di straordinaria necessità ed urgenza che ne hanno giustificato l'emanazione), il contenuto e la *ratio*.

In secondo luogo, e conseguentemente, l'omogeneità assume una duplice configurazione. Materiale-oggettiva-contenutistica, da un lato. Finalistica-oggettiva-teleologica, dall'altro. Nell'un caso, la coerenza intrinseca delle disposizioni deriva dall'unitarietà delle fattispecie materiali straordinarie disciplinate; nell'altro, viceversa, dal comune intento che le ispira, vale a dire quello di fronteggiare una situazione d'urgenza anche con interventi eterogenei ma univocamente diretti verso il medesimo obiettivo. Il decreto-legge e la legge di conversione, quindi, pur in assenza di un'omogeneità oggettiva, risulterebbero legittimi in presenza di un'omogeneità teleologica⁷⁵. Proprio riguardo a questo specifico profilo, relativo all'identificazione della *ratio* giustificatrice dell'intervento normativo d'urgenza, assume rilievo l'argomento interpretativo di cui si discute, nella sua accezione "comunicativa-semantica" ma soprattutto in quella "teleologica".

In terzo ed ultimo luogo, la Corte ricorre ad una serie di indici interni ed esterni volti a costituire, nel loro complesso, solidi punti di riferimento per evitare che il sindacato di legittimità sulla sussistenza o meno dei presupposti costituzionali vada a sovrapporsi alla valutazione politica del Governo in sede di adozione del decreto-legge e del Parlamento in sede di conversione. I criteri

conversione in legge, in [federalismi.it](#), Focus Fonti del diritto, 11 luglio 2014, F. MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, in [federalismi.it](#), 11 luglio 2014; [Corte cost., sent. 15 luglio 2015, n. 154](#); [Corte cost., sent. 6 maggio 2016, n. 94](#), riguardo alla quale v. G. SERGES, "Decisioni rinneganti", *interpretazione conforme, omogeneità normativa e rilevanza del titolo del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 3/2016, 875 ss.; [Corte cost., sent. 4 dicembre 2019, n. 247](#), riguardo alla quale v. G. D'ALESSANDRO, *Evanescenza del concetto di "materia finanziaria" e piano di rientro del disavanzo sanitario delle Regioni. Ancora sui limiti all'ammissibilità dell'inserimento di disposizioni eterogenee in sede di conversione dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 6/2019, 3081 ss., e L. TRUCCO, "Omogeneità" normativa e decretazione d'urgenza. Tra "moral suasion" presidenziale e giurisprudenza costituzionale, in *Rass. parl.*, 2/2020, 285 ss.; [Corre cost., sent. 9 dicembre 2022, n. 245](#), riguardo alla quale v. A. DE NICOLA, *La Corte costituzionale torna sulle disposizioni "intruse" o "estrane" inserite in sede di conversione del decreto-legge: appunti a margine della sentenza n. 245 del 2022*, in [Nomos](#), 1/2023; [Corte cost., sent. 11 dicembre 2023, n. 215](#), riguardo alla quale v. A. MAZZOLA, *I controlli in sede di conversione del decreto-legge*, in [Nomos](#), 2/2024.

⁷⁴ Sulla necessità di un rigoroso scrutinio di eventuali norme "intruse", espressione di una legislazione caotica e disorganica idonea a pregiudicare la certezza del diritto si è pronunciata di recente [Corte cost., sent. 25 luglio 2024, n. 146](#).

⁷⁵ [Corte cost., sent. 27 giugno 2018, n. 137](#): «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»; [Corte cost., sent. 18 gennaio 2022, n. 8](#), secondo cui il riconoscimento dei presupposti costituzionali «resta collegato ad una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. L'urgente necessità del provvedere può riguardare, cioè, una pluralità di norme accomunate o dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione». Riguardo a tale pronuncia v. D. CHINNI, *Un caso di sindacato sulla necessità relativa ex art. 77, secondo comma, della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1/2022, 111 ss.; M. FRANCAVIGLIA, [Sulle traiettorie divergenti della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza. Un tentativo di analisi sinottica a margine di Corte cost., sent. n. 8 del 2022](#), in questa *Rivista*, [Studi 2022/II](#), 872 ss.; A. SPERTI, *La Corte costituzionale ritorna sul controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni a margine della sent. n. 8 del 2022*, in [Nomos](#), 1/2022.

elaborati al riguardo⁷⁶ sono sostanzialmente quattro relativi rispettivamente: a) alla coerenza delle norme rispetto al titolo del decreto-legge e al suo preambolo; b) all'omogeneità contenutistica o funzionale delle norme rispetto al resto del decreto-legge; c) all'utilizzo dei lavori preparatori, ivi inclusa la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione⁷⁷; d) al carattere ordinamentale o di riforma della norma.

A titolo esemplificativo, tra le pronunce più recenti pare utile richiamare la [n. 139 del 2024](#)⁷⁸, con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata nei riguardi di una disposizione che prevedeva l'istituzione e il riparto di un fondo per il ripiano del superamento dei tetti di spesa imposti alle Regioni e alle Province autonome per l'acquisto di dispositivi medici (c.d. *payback*). La Corte ha escluso l'evidente carenza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza ravvisando il carattere dell'omogeneità del decreto sulla scorta di molteplici indici, interni ed esterni. Anzitutto, sul piano materiale-oggettivo, la disciplina in parola si inserisce armonicamente nel contesto di riferimento e in particolare nel Capo II del decreto, denominato "Disposizioni in materia di salute", le cui disposizioni sono connotate da una matrice razionalmente unitaria, nella misura in cui sono dirette ad interferire sul buon andamento del servizio sanitario globalmente inteso, indicendo su un aggregato di primaria importanza della spesa. L'omogeneità viene riscontrata anche sotto il profilo teleologico-finalistico. *In primis*, infatti, la disciplina risponde alla indifferibile necessità di garantire l'efficienza del SSN proclamata nel Preambolo. In secondo luogo, nei lavori preparatori vengono nitidamente esplicitate le ragioni del ricorso alla decretazione d'urgenza, in una materia caratterizzata da un'incessante evoluzione normativa e da un considerevole impatto sull'efficienza del SSN. In terzo ed ultimo luogo, la relazione illustrativa di accompagnamento al d.d.l. governativo chiarisce l'obiettivo di «porre rimedio in via definitiva alle criticità e difficoltà connesse al vigente quadro normativo relativo al ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici, mediante un intervento volto a sostenere il bilancio delle singole regioni attraverso l'istituzione di un fondo, per l'anno 2023, che verrà poi ripartito per ogni regione».

4. Considerazioni conclusive

Al termine dell'analisi è possibile osservare che la Corte utilizza l'argomento interpretativo dell'"intenzione del legislatore" con modalità differenti in relazione ai due ambiti cui si è prestato attenzione.

Riguardo alle questioni connesse alla forma di governo, rispetto alle quali rileva l'interpretazione diretta delle disposizioni costituzionali con tutte le sue specificità, la Corte adotta un approccio di tipo "originalista". Il legislatore cui si riferisce è infatti quello "storico", l'Assemblea Costituente, e la fonte utilizzata per ricostruirne l'intento, perlopiù di carattere "semantico", sono i lavori preparatori. In un caso specifico, quello della grazia, la Corte richiama addirittura l'antecedente ordinamento statutario. La Corte, quindi, nella ricostruzione della forma di governo, cerca di mantenersi quanto più possibile aderente alla volontà originaria dei Costituenti, attribuendo all'argomento interpretativo in parola un peso se non esclusivo quantomeno rilevante. Al fine, però, di evitare un'interpretazione cristallizzata e pietrificata di disposizioni che, per la laconicità dei loro contenuti e per la loro stessa natura, si prestano a dinamiche evolutive, la Corte vi affianca altri argomenti

⁷⁶ Riassunti da [Corte cost., sent. 31 luglio 2020, n. 186](#), e più di recenti riproposti da [Corte cost., sent. 18 luglio 2024, n. 133](#).

⁷⁷ Riguardo a tale specifico indice v. [Corte cost., sent. 18 gennaio 2018, n. 5](#); [Corte cost., sent. 15 maggio 2018, n. 99](#); [Corte cost., sent. 23 dicembre 2019, n. 288](#).

⁷⁸ [Corte cost., sent. 22 luglio 2024, n. 139](#), riguardo alla quale v. R. PINARDI, [La Corte e il venir meno del vizio di incostituzionalità \(a margine di una pronuncia di "legittimità costituzionale sopravvenuta"\)](#), in questa [Rivista, Studi 2024/III](#), 1015 ss.



concorrenti. In particolare, risulta frequente il ricorso all'argomento sistematico-evolutivo, mediante il quale la Corte opera una ricostruzione degli istituti attraverso il loro inserimento nel contesto complessivo della trama della forma di governo e l'utilizzo di fonti "integrative" delle disposizioni costituzionali quali i regolamenti parlamentari e la prassi o le vere e proprie convenzioni costituzionali che connotano i rapporti reciproci tra gli organi di vertice dell'ordinamento costituzionale.

Diverso è l'approccio serbato dalla Corte nell'interpretazione delle fonti normative primarie. Riguardo ai diversi profili presi in considerazione, infatti, la Corte pone maggiormente l'accento su un'accezione "teleologica" dell'"intenzione del legislatore", mediante l'individuazione della *ratio* della norma oggetto di interpretazione, della finalità che attraverso di essa si intende perseguire. Le fonti attraverso le quali viene individuata l'intenzione "teleologica" sono rappresentate, oltre che dalla lettera della norma e dai lavori preparatori, dal contesto normativo sistematico all'interno del quale è inserita. In questi casi, l'argomento interpretativo in parola assume un peso ed un rilievo se non esclusivo quantomeno preponderante.

Quanto appena detto risulta evidente anzitutto in riferimento alle leggi di interpretazioni autentica, rispetto alle quali l'individuazione delle finalità che il legislatore intende perseguire risulta strumentale al compimento dello scrutinio di ragionevolezza e dell'operazione di bilanciamento di interessi costituzionali confliggenti, onde scongiurare un utilizzo improprio e in senso lato abusivo della funzione legislativa stessa, diretto ad incidere sull'esito di giudizi pendenti di cui sia parte la p.a.

Considerazioni analoghe valgono riguardo alle leggi-provvedimento, a loro volta assoggettate ad uno *strict scrutiny* di ragionevolezza nella formulazione del quale assume rilievo preliminare l'individuazione di quella che la Corte definisce la "ragion sufficiente", vale a dire la causa ultima di giustificazione del ricorso all'intervento provvedimentale. Si tratta chiaramente di un'intenzione di tipo "teleologico", strettamente coincidente con la *ratio* ispiratrice della norma di carattere provvedimentale.

Di particolare rilievo ed interesse risulta l'utilizzazione dell'argomento interpretativo in parola riguardo agli atti con forza di legge. Specificamente, la Corte ricorre spesso all'"intenzione del legislatore" nelle operazioni di raffronto di coerenza tra legge delega e decreto legislativo e di omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione. Nell'un caso, infatti, il sindacato è di tipo finalistico-teleologico siccome diretto precipuamente a verificare che il potere delegato sia stato esercitato in modo conforme alle finalità che lo hanno ispirato e che vi sia in ultima analisi una identità di *ratio* rispetto alla legge delega. Nell'altro, parimenti, il raffronto di omogeneità viene spesso condotto non tanto sul piano materiale-oggettivo quanto piuttosto su quello finalistico-teleologico, essendo diretto a verificare la sussistenza di una comune finalità che avvince le disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione.

Conclusivamente, riguardo agli specifici profili della giurisprudenza costituzionale presi in considerazione è stato possibile pervenire all'individuazione di alcune invarianti di fondo nell'utilizzo dell'argomento interpretativo dell'"intenzione del legislatore", seppur nella varietà di accezioni cui la Corte ricorre e nel diverso peso che gli attribuisce all'interno dell'*iter* logico-motivazionale.

È bene però ribadire, a mò di *caveat*, che si tratta di esiti parziali ed inappaganti, in quanto l'argomento interpretativo in parola viene utilizzato dalla Corte in modo altrettanto specifico e peculiare negli orientamenti sviluppatasi riguardo ad altri profili materiali di disciplina che non sono stati analizzati quali quelli relativi, a titolo meramente esemplificativo, alla tutela giurisdizionale dei diritti e ai rapporti tra Stato e Regioni.