

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

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

(omissis)

Ritenuto in fatto

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

(omissis)

Considerato in diritto

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

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

La vicenda all'origine della questione è particolarmente travagliata.

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

Ai fini che rilevano nella presente sede, è sufficiente ricordare che in data 21 novembre 2002, la Regione Puglia, la Provincia ed il Comune di Bari, sottoscrissero, con i proprietari del teatro, un **Protocollo di intesa** che prevedeva l'impegno dei suddetti enti **per l'importo di 16,5 milioni di euro, da aggiungersi ad ulteriori 5 milioni**, a valere sui fondi del gioco del lotto del Ministero dei beni ed attività culturali per il 2003, per interventi di

ricostruzione definitiva, nonché il pagamento di ulteriori 500.000 euro annui a titolo di canone, per i successivi 40 anni a partire dal quarto anno successivo all'intesa, conservando la famiglia la proprietà del bene. Con la legge 11 novembre 2003, n. 310 (Costituzione della «Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari», con sede in Bari, nonché disposizioni in materia di pubblici spettacoli, fondazioni lirico-sinfoniche e attività culturali), venne costituita la Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari, incaricata della organizzazione degli spettacoli, nella loro graduale ripresa; che con l'art. 18 del decreto-legge n. 262 del 2006 (collegato alla finanziaria 2007), convertito in legge n. 286 del 2006 (art. 2 comma 105), venne disposto l'esproprio.

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

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

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

3. – (omissis)

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

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

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

5. – (omissis)

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

Seppure è vero che l'allegato alla legge di conversione n. 286 del 2006, recante le modifiche al decreto-legge, si conclude con l'espressa soppressione degli articoli da 3 a 47 del decreto, si deve, però, tenere presente che l'articolo 2, comma 105, dello stesso decreto-legge nel testo sostituito dalla legge di conversione, riproduce testualmente l'art. 18 del decreto-legge n. 262 del 2006, aggiungendo soltanto che oggetto dell'esproprio è l'«intero» immobile; ed inoltre che il nuovo testo fa comunque parte delle «modificazioni apportate in sede di conversione al decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262» (così il titolo dell'allegato, cui si richiama l'art. 1, comma 1, della legge n. 286 del 2006 nell'atto di convertire il decreto), e che, in particolare, il testo del comma 104 dispone che l'esproprio decorre «dalla data di entrata in vigore del presente decreto»: con il che resta stabilito l'effetto espropriativo fin dalla data della decretazione d'urgenza.

7. – (omissis)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

per questi motivi LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

F.to:

Franco BILE, Presidente - Alfio FINOCCHIARO, Redattore - Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere - Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2008