

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **128/2008** (ECLI:IT:COST:2008:128)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **BILE** - Redattore: **FINOCCHIARO**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **16/04/2008**

Deposito del **30/04/2008**; Pubblicazione in G. U. **07/05/2008**

Norme impugnate: Art. 2, c. 105° e 106°, del decreto legge 03/10/2006, convertito in legge 24/11/2006, n. 286.

Massime: **32355 32356 32357 32358 32359**

Atti decisi: **ord. 665/2007**

SENTENZA N. 128 ANNO 2008

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

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

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

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

Ritenuto in fatto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. - Nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale si sono costituiti Messeni

Nemagna Maria, Messeni Nemagna Teresa, Messeni Nemagna Chiara, Messeni Nemagna Mariarosalba, Messeni Nemagna Stefania, Metteo Nunziata, proprietarie espropriate del teatro Petruzzelli, ricorrenti per ingiunzione nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione sollevata dal Presidente del Tribunale di Bari.

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

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

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

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

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

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

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

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

L'interveniente compie un *excursus* storico, a partire dall'incendio doloso del Teatro Petruzzelli, del 27 ottobre 1991, attraverso le numerose iniziative giudiziarie, intentate dalla famiglia proprietaria, che hanno portato notevoli intralci al recupero della funzionalità dell'immobile, i vari stanziamenti alla ricostruzione, fino alla sottoscrizione del Protocollo di intesa del 2002, onerosissimo per l'amministrazione, e a conti fatti non risolutivo, se è vero che

nel 2006, a distanza di quattro anni dall'intesa, nessuna operazione di ricostruzione era stata intrapresa, e le risorse stanziare non erano comunque sufficienti.

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

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

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

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

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

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

Altre volte ragioni straordinarie hanno giustificato, del resto, il ricorso alla legge al fine di realizzare l'interesse pubblico all'acquisizione di determinati beni, ritenuti di importanza

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

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

Al riguardo, si ricorda che gli enti locali hanno stipulato tra loro un'intesa per la costituzione di una Fondazione lirico-sinfonica, tesa a promuovere una produzione di eccellenza nel settore musicale ed attuare un piano gestionale integrato di alcuni teatri, tra cui il Petruzzelli di Bari; conseguentemente, in data 21 novembre 2002, hanno stipulato con la proprietà privata un Protocollo d'intesa per assicurarsi in via esclusiva, nel tempo previsto di quattro anni, la gestione delle attività artistiche di interesse pubblico nel teatro funzionante.

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

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

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

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

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

6. - Anche l'Avvocatura generale ha presentato memoria in cui ha ribadito le sue

Considerato in diritto

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

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

La vicenda all'origine della questione è particolarmente travagliata.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

pubblica non solo non è individuabile, ma neppure è, in un modo o nell'altro, indicato.

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

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

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

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2008.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Allegato:

ordinanza letta all'udienza del 29 gennaio 2008

ORDINANZA

Rilevato che nel presente giudizio di costituzionalità, sollevato dal Presidente di Sezione del Tribunale di Bari nel corso del giudizio introdotto con ricorso depositato il 9 febbraio 2007 da Messeni Nemagna Maria, Messeni Nemagna Teresa, Messeni Nemagna Chiara, Messeni Nemagna Mariarosalba, Messeni Nemagna Stefania, Metteo Nunziata, proprietari espropriati del Teatro Petruzzelli, avente ad oggetto l'adempimento delle prestazioni della Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari, in base al Protocollo di intesa stipulato il 21 novembre 2002 tra le parti, è intervenuta Messeni Nemagna Vittoria, la quale, pur non essendo parte nel giudizio di merito, dichiara di essere portatrice di interessi alla partecipazione davanti alla Corte costituzionale;

considerato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, possono partecipare al giudizio di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri, e, nel caso di impugnazione di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale) solo le parti del giudizio principale e che la deroga è consentita solo a favore di soggetti titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (ordinanza letta all'udienza del 3 luglio 2007, allegata alla sentenza n. 349 del 2007; ordinanza letta all'udienza del 6 luglio 2006 allegata alla sentenza n. 279 del 2006);

che un tale interesse è riconoscibile in capo all'interveniente che ha dedotto, fra l'altro, la titolarità di una situazione giuridica (titolarità del marchio) che potrebbe essere irrimediabilmente pregiudicata da una decisione di questa Corte;

che la peculiarità della fase processuale nella quale è stata sollevata la questione di costituzionalità non avrebbe consentito la partecipazione a quel giudizio dell'attuale interveniente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento di Messeni Nemagna Vittoria

F.to: Franco BILE, Presidente

Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.